



УНИВЕРЗИТЕТ „ГОЦЕ ДЕЛЧЕВ“ – ШТИП

ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ

НАСОКА: ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА

Елена Манчева

Одговорноста на јавната и државната администрација

(законска поставеност, сегашна состојба и перспективи)

МАГИСТЕРСКИ ТРУД

Штип, ноември 2016

Комисија за оценка и одбрана

Ментор: Јадранка Денкова

Вонреден проф. д-р, Правен факултет

Член: Јован Ананиев

Проф. д-р, Правен факултет

Член: Страшко Стојановски

Вонреден проф. д-р, Правен факултет

Одговорноста на јавната и државната администрација

(законска поставеност, сегашна состојба и перспективи)

Краток извадок

Сите граѓани во една држава имаат право на квалитетна, стручна и одговорна јавна администрација. Ваква администрација може да постои доколку од една страна имаме јасни, прецизни, добро дефинирани правни основи за нејзиното функционирање, а од друга страна високо стручни, одговорни јавни службеници со високи етички вредности, кои ќе бидат способни да одговорат на функцијата на органот каде што се вработени, а пред сè ќе одговорат во остварувањето на правата и обврските на граѓаните и правните лица во постапки пропишани со закон. Секако, покрај елементите за мотивирање, во овој правец значајно место имаат и одредбите на нивната одговорност во извршувањето на доделените работи и задачи.

Законските одредби со кои се дефинира, лоцира и докажува одговорноста на јавната администрација, од донесување на првиот Закон за државните службеници во 2000 година, па до денес имаат претрпено многу измени. Во сегашната законска регулатива, законодавецот има оставено не мал број на правни празнини, преку кои е оставена можноста извршната власт да може, во одредени случаи, сериозно да влијае над работата на администрацијата.

клучни зборови: државен службеник, јавен службеник, дисциплинска одговорност, дисциплинска постапка, дисциплински престап, дисциплинска неуредност

Responsibility of public and state administration

(Legal structure, present state and perspectives)

A short extract

All citizens of a country have a right to good, professional and responsible public administration. Such administration can exist only in cases when on one side we have clear, precise, well-defined legal grounds for its functioning, and on the other hand highly professional, responsible public officers with high ethical values, who will be able to meet the to the body's function where they are employed, especially in view of implementing the rights and obligations of citizens and legal entities in procedures stipulated by law. With respect to this, apart from the motivation element, the provisions regarding their responsibility in carrying out assigned tasks and duties have a major part in this process.

Legal provisions that define locate and prove responsibility of public administration, starting from the adoption of the first law on Civil servants in 2000 up until today, has undergone many amendments. The legislator has left a number of legal gaps in the current legal framework, hereby providing a possibility for the executive authority to seriously affect the work of the administration in some cases.

Keywords: civil servant, public officers, disciplinary responsibility, disciplinary proceedings, disciplinary offenses, implementing a disciplinary proceeding

СОДРЖИНА CONTENTS

Вовед	7
Глава I. Општи поими	10
1.1. Службеник и службенички систем	10
1.2. Работни задачи и одговорности	12
1.3. Дисциплина и дисциплинска одговорност и постапка.....	13
1.4. Службеник и службенички систем во Република Македонија	20
Глава II. Анализа на законска рамка	27
2.1. Права и обврски на вработените во јавниот сектор.....	27
2.2. Систематизација и организација на работата на административните службеници	29
2.2.1. Задачи и цели на работните места	29
2.2.2. Оценување и следење на ефектот.....	33
2.2.3. Етички кодекс	40
2.3. Основи и постапка за утврдување на одговорноста на администрацијата	43
2.3.1. Дисциплинска неуредност и дисциплински престап на административните службеници	43
2.3.2. Материјална одговорност на административните службеници.....	64
2.4. Одговорноста на администрацијата претходно и сега.....	68
2.4.1. Државни vs административни службеници	68
2.4.2. Јавни vs административни службеници	78
2.5. Заштита на правата на административните службеници (Второстепена постапка).....	82
Глава III. Компаративна анализа	88
3.1. Одговорност на службениците вработени во институциите на ЕУ	88
3.2. Одговорност на службениците во Република Хрватска.....	96

3.3. Одговорност на службениците во Словенија, Босна и Херцеговина и Србија	103
3.4. Компаративен заклучок	110
Глава IV. Организација на истражувањето	112
4.1. Цел и предмет	112
4.2. Хипотетска рамка и истражувачки прашања	113
4.3. Методолошки пристап	115
Глава V. Анализа на резултатите од истражувањето	119
Глава VI. Заклучоци и препораки	179
Прилог	186
Користена литература.....	198

ВОВЕД

Прашањето за одговорност на јавната администрација е прашање кое заслужува посебно внимание. Во основа јавната администрација треба да ја остварува својата функција за која е и институционализирана. Тоа подразбира да работи на остварување на правата и правните интереси како на физичките така и на правните лица за права и обврски кои се пропишани со закон. Во овој правец пред сите овие јавни органи се одвиваат мноштво на постапки преку кои секојдневно се решава за правата и правните интереси на субјектите пред овие органи.

Во една поширока смисла државните службеници ја претставуваат државата. Тие вршат авторитативни работи, односно работи кои по својата природа претставуваат вршење надлежност на државната власт. Нивното поставување секако дека е поврзано со материјалните права и обврски на граѓаните и на правните лица. Тоа значи дека овие лица се должни да постапуваат на начин како што тоа е пропишано со закон.

Од друга страна, во рамките на секој орган и во зависност од неговата надлежност пропишана со закон, со актите за внатрешна организација и систематизација се утврдуваат работни единици, односно работни места. За секое работно место се уредуваат конкретни работни должности кои практично значат секојдневно вршење на функцијата на секој орган. Работните задачи исто така може да се дефинираат и како обврски за однесување кон другите работници, обврски кон странките и општи обврски на цивилизирано однесување.

Генерално прашањето за одговорноста е вид на обврска за совесно и добро извршување на утврдената должност, работа или задача и незаконито извршување на своите службени обврски. Но тоа значи дека во случај на неодговорно, несовесно или друго незаконито однесување административниот службеник може да одговара за различни повреди кои се степенувани како

дисциплински повреди, дисциплинска неуредност, престап и слично. Покрај ваков вид на одговорност исто така предвидена е и материјална одговорност сè со цел заштита на јавниот имот кој е доверен во вршењето на функциите на секој орган. Од овие причини прашањето на одговорноста во законот е посветено пред сè со цел одвраќање од несовесно и незаконито работење, а ако тоа се случи - и преземање на мерки на соодветна одговорност против лицето кое направило повреда на службена должност.

Во трудот е анализирано прашањето на одговорноста на администрацијата, поточно делот којшто се однесува на нејзината одговорност во извршувањето на функциите, постапката за лоцирање и докажување на одговорноста. Посебно внимание во трудот е посветено на начинот на утврдување на одговорноста на државните и јавните службеници од поднесувањето на иницијатива, водењето на дисциплинските постапки, изрекувањето на дисциплинските мерки и слично, како и на податоците од извештаите доставени од институциите во однос на покренати дисциплински постапки.

Законските одредби со кои се дефинира, лоцира и докажува одговорноста на јавната администрација, од донесување на првиот Закон за државните службеници во 2000 година па до денес, имаат претрпено многу измени. Во сегашната законска регулатива, законодавецот има оставено не мал број на правни празнини, преку кои е оставена можноста извршната власт да може, во одредени случаи сериозно да влијае над работата на администрацијата. Од направената анализа, според моето мислење, во нашата држава законодавецот пропишал делумно јасни и во дел непрецизни правила за однесување со кои сè уште не може ефикасно да се изврши лоцирање и докажување на одговорноста. Тежиштето во овој дел е ставено на делот на казнувањето, а не на превенција.

Анализата покажа дека службениците работите и задачите што ги извршуваат главно не се совпаѓаат во дефинираните задачи во актите за систематизација, делегирањето на задачи не е хиерархиски, оценувањето се врши кога ќе дојде

време и сè уште е проформа, управувањето со ефектот, особено слабиот ефект не е јасно дефиниран и слично. Основите за поведување на дисциплинската постапка исто така не се доволно јасно дефинирани, уште повеќе одредени одредби од Кодексот коишто преставуваат основа за дисциплински престап се безмалку исти со одредби коишто во законот се дефинирани како дисциплинска неуредност. Секретарите имаат голема слобода во покренувањето, слобода при одлука за суспензија на вработените, времетраењето на паричната казна, односно слобода и право да носат одлуки по своја волја, со што дисциплинската одговорност во нивни раце станува алатка за репресија, притисок, уцена и елиминација на „неподобните кадри“. Самиот тек на дисциплинската постапка е по правила кои се недоречени и/или конфузни, што прави администрацијата да не се чувствува сигурна во докажувањето на одговорноста. Досегашната практика покажа дека од вкупниот број на службеници, за едвај околу 1% се покренати дисциплински постапки, што нè води на заклучок дека дисциплинската одговорност е недоволно искористена.

Во таа насока, во законските решенија потребно е да се елиминира секаква можна субјективност во постапките и истите треба да се засноваат на јасни факти и докази за утврдување на одговорноста, без разлика на тоа за кој административен службеник се работи и кој повел иницијатива. Човечкиот (субјективниот) фактор никогаш нема да може да се елиминира целосно, но барем може да се направат обиди да се минимизира. А тоа може да биде постигнато само со јасно дефинирани (определени) законски норми и добро дефинирани законски категории.

ГЛАВА I. ОПШТИ ПОИМИ

1.1. СЛУЖБЕНИК И СЛУЖБЕНИЧКИ СИСТЕМ

Службеник, државен службеник, административец... за нашите простори е посебно впечатливо и посакувано занимање, бидејќи отсекогаш овозможувало голем број можности и привилегии за време на и по завршување на службата. Корените на престижното занимање на службеник се уште од многу одамна, од времето на појавата на таканаречените тогашни чиновници. Иако државите во нашата околина го менувале обликот на уредување (од монархија, преку тоталитаризам, па до демократија), во секоја од нив постоела државна служба, чиновници или службеници.

Државните службеници во поширока смисла ја претставуваат државата. Тие вршат авторитативни работи, односно работи кои по својата природа претставуваат вршење на прерогативот на државната власт.¹ Со своите активности и својата положба, како и со честите контакти со странките, државните службеници се мета на постојани критики во негативна смисла, а многу поретко се споменуваат во позитивна конотација. Затоа селекцијата и вработувањето во државната служба, како и одговорноста која ја добиваат со стекнување на статусот, треба да е многу сериозен процес, процес кој бара фер и правичен пристап, со јасни и прецизни норми, но и високи вредности и критериуми за избор и однесување.

Во правото, односно теоријата, државниот службеник се дефинира на различни начини:

- „личноста која по својата професија/занимање е службена личност, односно врши државни работи како свое постојано занимање, по правило на основа на

¹Исклучиво право

својата посебна стручна спрема или на основа на стекнати способности за нивно извршување и тие личности, по правило, живеат од својата служба“,²

- „личност, односно личности во органите на државна управа кои го сочинуваат „човечкиот супстрат/база“ на тие органи, а тоа се сите поединци кои се ангажирани за вршење на работите и задачите во органите на државна управа“,³

- „личности кои по прием на работа во државна служба (по воспоставување на службенички однос) работат за државата, вршејќи ги работите со кои државата во однос со граѓаните настапува како јавна власт“,⁴

Системот на функционирање на државните службеници во одредени органи и организации се нарекува службенички систем.⁵

Службеничкиот систем претставува група на законски и подзаконски акти со кои се регулира службеничкиот статус на службениците во текот на вршење на јавната служба, како и збир на активности, од една страна, и институти и органи на управата кои ги сочинуваат неговите составни делови, од друга.⁶ Врз развојот на еден службенички систем влијаат неколку фактори: државното уредување, традицијата на службеничкото занимање, историски фактор, културолошки аспект на сфаќање на самата служба, процеси на интегрирање и барања кои одат со нив...

² Lukić, R. (1995). Teorija države i prava, i Teorija države, Beograd, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva i Beogradski izdavačko-grafički zavod, str. 292

³ Marković, R., 1995, Upravno pravo, Beograd, Službeni glasnik, str. 115

⁴ Potočnjak, Ž., Radni odnosi državnih službenika, u: Potočnjak, Ž. (ur.), 2007, Radni odnosi u Republici Hrvatskoj, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu i Organizator, str. 807

⁵ Raadschelders, J. C. N., Toonen, T. A. J., Van der Meer, F. M.: Civil Service in Enabling Framework State of the 21st Century, The Civil Service in the 21st Century, Comparative perspectives, Palgrave Macmillan, New York, 2007, p. 299, наведено по: Vukašinović, Z.: Evropski službenički sistem, Kriminalističko-policijska akademija, Bograd, 2013, str. 11.

⁶ Nevenko D. Vranješ, Položaj službeničkog sistema u reformi javne uprave u zemljama postsocijalističke tranzicije, Beograd 2015

Според Невенко Врањеш (Nevenko D. Vranješ), се издвојуваат неколку елементи на службеничкиот систем:⁷

- анализа на потребите и планирање на работните места;
- селекција и прием во работен однос;
- класификација на работни места;
- напредување и наградување на службениците;
- оценување;
- стручно усовршување;
- мобилност и
- систем на плати.

1.2. РАБОТНИ ЗАДАЧИ И ОДГОВОРНОСТИ

Работните задачи се должности за однесување на работникот на работа или во врска со работа утврдени со правни норми. Работните задачи може да се дефинираат и како обврски за извршување на работите, обврски за однесување кон другите работници, обврски кон клиентите и општи обврски на цивилизирано однесување.

Како работна задача може да се означи „свкупноста на обврските на вработениот кои тој ги има во работниот однос, а поради чија повреда може да одговара и според кои може кон него да се применуваат соодветни мерки“.⁸

Работните цели и задачи за службениците се пропишуваат во актите за систематизација на работните места во институцијата (или договорите за вработување). Со тоа, за службеникот (согласно со неговото образование и стручност) се одредени задачите, содржината на работите, одговорноста и надлежноста. Добро дефинирани задачи (должности), права (овластувања) и одговорности се темел на секоја организација која се стреми кон добро

⁷ Службеничкиот систем детално е разгледан подолу, во случајот со РМ и малку при разгледување на практиките од другите земји

⁸ Miljković, M., Opšti režim radnih odnosa i disciplinska odgovornost, Pravna praksa, 6, str. 6

дефинирани организациски работи и лесно и брзо извршување на задачите во неа.

А како се дефинира одговорноста? Ако работните задачи се должност, правата овластување, одговорноста е обврска. Погоре и работните задачи ги дефиниравме како обврска, а исто така и за одговорноста може да кажеме дека е должност, обврска, примена работна задача.

Одговорноста е вид на обврска за совесно и добро извршување на примената должност, работа, задача со прифаќање да се одговара за лошото извршување, грешките, како и неуспехот во тоа. Но таа е и вина за направен престап, грешка во извршувањето на работата, што претставува само дел од одговорноста, односно е формална одговорност (за разлика од моралната одговорност).

Штом постојат должности, постои можност да се повредат тие должности. А кога е потребен ред (*ordo*), потребни се и заповеди односно забрани (*jussum*). За кршење на службената должност, службеникот подлежи на одговорност за повреда на службената должност;⁹ оправдувањето *ius puniendi* (правото да ги казнат) управата го наоѓа во фактот дека со тоа „ја засилува внатрешната дисциплина и одговорноста за злоупотреба и лошо извршување на работата, односно да се осигура дека сите вработени ги почитуваат своите обврски“.

1.3. ДИСЦИПЛИНА И ДИСЦИПЛИНСКА ОДГОВОРНОСТ И ПОСТАПКА

Ако во лексикон се пребара зборот дисциплина (*lat. disciplina*), ќе се добијат следниве објаснувања:

- Строго утврден ред и правила, задолжителни за сите членови на некој колектив; почитување на тие правила.

⁹ Cardona, F., 2003, Liabilities and Discipline of Civil Servants, SIGMA, <http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/43812763.pdf>, 24.10.2014

- Строгост спрема самиот себе и совесност во работата.

Со еден збор, дисциплина = ред, поредок, правило, но може да има различни значења и различна смисла, во зависност од тоа каде се појавува, која гранка од системот се регулира или за каква активност се работи. Разликуваме дисциплина како научна гранка, финансиска, воена, работна, службена, економска... Должноста на вработените да се придржуваат на работната дисциплина подразбира тие совесно и внимателно да ги извршуваат своите работни обврски, доверени задачи и работи, но и право постојано да го усовршуваат своето знаење, способности и вештини со цел поуспешно вршење на работните задачи.

Дисциплинската одговорност во правната теорија се дефинира како:

- „правна одговорност, односно одговорност за нарушување на одредени работни законски норми“;¹⁰
- „правна одговорност на вработениот за повреда на работните обврски или повреда на работната дисциплина“;¹¹
- „одговорност за повреда на работните должности и обврски, за кои се изрекуваат дисциплински мерки“;¹²
- „одговорност за повреда на работните должности и обврски, и која како таква е специфичен вид на правна одговорност, бидејќи се применува само на физички лица кои се во работен однос“;¹³

¹⁰ Mitrović, Lj., Disciplinska i materijalna odgovornost zaposlenih u organima unutrašnjih poslova, odnosno policijskim organima, u: Simović, M. (ur.), 2009, Primena i ostvarivanje prava u oblasti radnog i privrednog zakonodavstva BiH, Beograd, Glosarijum, str. 91

¹¹ Mandić, M., Disciplinska odgovornost radnika i državnih službenika, u: Dukić-Mijatović, M. (ur.), 2011, Aktuelne promene u pravnom sistemu država u regionu, Novi Sad, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, str. 551

¹² Brajić, V., 2001, Radno pravo, Beograd, Savremena administracija, str. 333

¹³ Simović, V., 2003, Disciplinska odgovornost zaposlenih prema novom Zakonu o radu Republike Crne Gore, Pravni život, 10, str. 872

- „одговорност на вработените поради повреда на работните обврски и должности”.¹⁴

Еден вработен, работник, како и административец, може да биде повикан на одговорност само за повреда на обврска која била пропишана пред да биде направена. Начелото на законитост (*nullum crimen sine lege*)¹⁵ е основно човеково право, но и темелна вредност во одбраната според кое нема казна доколку нема правна основа. Самата повреда може да биде со правење, но и со неправење на нешто, односно пасивно држење, преземање на некое дејство, а кое службеникот бил должен да го направи со закон, колективен договор, подзаконски акт и сл. Без разлика дали се со активно дејство или преземање на дејство, за повредата секогаш треба да има последица. Без последица нема дисциплинско дело, ни дисциплинска одговорност. При докажување многу се важни времето и местото, особено времето (заради важечките законски прописи, рокот на застареност, покренување и водење на постапката), за кое ќе биде дискутирано подолу. Како и да е, условот е секогаш еден: одговорноста мора да биде докажана.

Постоење на повреда на повеќе работни обврски, направени од истиот работник/службеник, за кои се изрекува една дисциплинска мерка се нарекува совпаѓање или поклопување. Може да биде хомоген (само тешки или само лесни повреди) или хетероген (тешки и лесни повреди). Исто така може да се подели и на:

- идеален - кога службеникот со една работа ќе направи повреда на повеќе работни обврски,
- реален - кога со повеќе работи ќе направи повреда на повеќе работни обврски.

Времето на извршување на повредата се одредува спрема секоја работа посебно.

¹⁴ Šunderić, B., 2005, Komentar Zakona o radnim odnosima u državnim organima, Beograd, Glosarijum, str. 193

¹⁵no crime without law

Постои и продолжена повреда на работните обврски (повеќе повреди, меѓусебно поврзани и со ритам на извршување) која се разликува од совпаѓањето бидејќи множината на повредите во едно дисциплинско дело ги поврзува: истиот вид на работа, временскиот континуитет, искористување на иста прилика (секојдневно крадење, на пр.). Времето на правење /извршување на повредата е одредено со времето на извршување на сите повреди, кои се зафатени со продолжената повреда.

Продолжената повреда на работната обврска не смее да се поистовети со трајната повреда на работната обврска. Трајните повреди на работната обврска најчесто се извршуваат со непреземање дејство; нивното траење доведува до одреден степен на недисциплина, така што сè додека таа постои, постои и повредата на работната обврска (пр. неоправдано недоаѓање на работа, немарно работење и сл.). За време на правење на повредата се зема целиот период во кој вработениот бил во состојба на недисциплина.

За продолжена и трајна повреда за примена на прописите и пресметка на роковите за застареност важен е моментот на завршување на работата. Кај продолжената повреда, завршувањето е со последната работа, а кај трајната повреда со престанок на состојбата на недисциплина.

Во законодавството и правната литература како синоними се користат следниве изрази: дисциплинска одговорност и одговорност за повреда на службената должност, дисциплинска повреда и повреда на службената должност, дисциплинска казна и казна за повреда на службената должност.

Рековме дека без последица нема дисциплинско дело ниту дисциплинска одговорност. Дали постои дело, односно одговорност, тоа мора да биде докажано со дисциплинска постапка. Една дисциплинска постапка во различни системи и земји може да се темели на различни начела. Главно во литературата се среќаваат начелата:

1. легалитет односно законитост – за да може управата да го врши овластувањето за казнување во контекст на држава во која владее правото, потребно е да постои правна дефиниција за казнено однесување во законодавството на државната служба. Многу земји од ЕУ (Франција, Германија, Шпанија) одлучиле деталниот опис на дисциплинската казна/одговорност да го препуштат на секундарното законодавство, а не на законот донесен во парламент. Мора да напоменеме дека во вакви случаи примарното законодавство мора да содржи доволно упатувања кон секундарното законодавство, со што ќе се осигура тој подзаконски акт да го поддржува законот, односно опсегот на казни и одговорност да не биде проширен.
2. претходна дефиниција на казниво однесување и казна (типизација на административна грешка) - делата кои се казниви и санкциите кои одговараат за нив мора да се однапред утврдени со закон. Тоа не значи дека сите прекршоци и санкции треба да се препишат во закон и со тоа да го „оптоварат“, но службениците мора однапред да знаат кое однесување е казниво дело и кои правни последици ќе ги снесат доколку се однесуваат спротивно од пропишаното. Мора да постои јасно дефинирана врска меѓу однесувањето кое е казниво и обврската која им се пропишува на службениците со закон.
3. размерност – многу важно начело кое значи дека изречената казна мора да биде размерна со тежината на престапот, земајќи ги во обзир и олеснителните/отежнителни околности. Најважни околности се природата и сериозноста на престапот, поврзаноста на престапот со должностите, положбата и одговорностите на службеникот, претходните прекршоци, како и изречени дисциплински мерки, претходните насоки и предупредувања, како и запознаеност за престапот. Други важни околности се однесувањето на службеникот во минатото, озлогласеноста на престапот, конзистентноста на казните и сл. За да се осигура рамноправен, еднаков и објективен третман во сите случаи, може да биде корисно да се воспостави доволно голем распон меѓу

санкциите за прекршоци. Начелото на размерност на некој начин ја ограничува моќта на законодавецот и управните тела во одредување на прекршоците и казните, како и дискреционите права во нивната примена.

4. пресумпција на невиност – службеникот е невин сè додека неговата вина не биде утврдена на начин и постапка пропишана со закон.
5. утврдување на вината – врската помеѓу направениот прекршок и оној кој го направил мора јасно да биде утврдена и докажана како причинско-последична врска.
6. материјална вистина - барање да се установи објективната (реалната) вистина, односно вистинската состојба на работите. За тоа да се постигне, неопходно е да се утврдат сите правно-релевантни факти (оние кои се значајни за донесување на законито и правилно решение), без оглед на тоа дали се тие во прилог или на штета на странката. Утврдената фактичка состојба претставува основа за донесување решение во врска со работата која е предмет на постапката. Грешките во утврдувањето на фактичката состојба се сметаат за грешки на теренот на формалното, процесното право. Се појавуваат во два вида: како грешки на непотполно или погрешно утврдена фактичка состојба.
7. итност – од брзината на постапувањето зависи дали ќе бидат постигнати целите и ефектот на казнувањето, дали постапката ќе застаре, колку службеникот ќе биде под суспензија и сл.
8. прогресивна дисциплина – најчесто се применува во САД, а значи дека најпрвин треба да се даде најблага казна, секако доколку е направен прекршок, а потоа да се изрече построга казна, доколку делото се повтори или ако дојде до нови прекршоци. За ваквото начело, онаму каде што се применува, карактеристични се таблици на казни, за кои се информирани вработените. На пример:

Табела 1. Таблица на казни

Table 1. Table of penalties

Вид на прекршок / Type of offence	Прв прекршок/ First offence	Повторен прекршок/ Second offence
недоаѓање на работа без најава/ absence from work without prior announcement	суспензија од 1-14 дена 1-14 days suspension	суспензија од 30 дена до отпуштање од работа/30 days suspension until the notice
Обид или сексуално малтретирање/ attempt or sexual harassment	отпуштање од служба/ notice	
намерно користење на државно возило (за приватни потреби)/ intentional use of a state vehicle (for private needs)	30 дена суспензија/30 days suspension	отпуштање од служба/ notice

Со други зборови кажано, при изрекување на казната за сторен прекршок, се земаат во обзир и претходно сторените повреди на дисциплината, односно казните кои биле изречени за службеникот.

9. одлучување на начин поповолен за обвинетиот „in dubio pro reo“¹⁶ - за сомневањето во однос на постоењето или непостоењето на фактите што го чинат обележјето на сторениот прекршок ќе се одлучи на начин поповолен за службеникот.
10. Неретроактивност – освен во случај кога се поповолни за службеникот, но во основа може да биде ретроактивен само ако мерката не е изречена, а постапката е во тек.

¹⁶ means that a defendant may not be convicted by the court when doubts about his or her guilt remain, или одлучување на начин поповолен за обвинетиот

1.4. СЛУЖБЕНИК И СЛУЖБЕНИЧКИ СИСТЕМ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Службеничкиот систем во Македонија и неговото воведување за прв пат се случи со донесување на Законот за државни службеници¹⁷ во 2000 година. Со овој закон, како *lex specialis*,¹⁸ беа уредени правата, обврските и статусот на службениците кои беа вработени во органите на државната и локалната власт.

„Во процесот на функционирањето на државната управа, ако ја изземеме политичката улога на министрите и сите други избрани функционери (кои се менлива категорија), главните актери за ефикасно функционирање на државната управа и државната власт се вработените во државната администрација. За да може сè да функционира како што е поставено во законите, треба да постојат јасни овластувања и одговорности на вработените во државната администрација, но исто така и недвосмислени процедури кои ги опишуваат субјектите, чекорите, времето и средствата за реализација на пропишаните задачи, критериумите врз основа на кои се постапува на еден или друг начин во рамките на законските дадени можности и, на крајот, индикаторите (показателите) за препознавање на ситуациите во врска со кои се преземаат конкретни активности, како и за вреднување на постигнатото.“¹⁹

Со првиот Закон за државните службеници од 2000 година се предвиде и функционирање на нов државен орган, одговорен за воведување и промовирање на единствен и конзистентен систем на државна служба во Република Македонија. Имено, на 29 август 2000 година, кога е назначен првиот директор, формирана е Агенцијата за државни службеници.²⁰

¹⁷ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 6/2009, 114/2009, 35/2010, 167/2010, 36/2011, 6/2012, 24/2012, 15/2013, 82/2013, 106/2013, 132/2014

¹⁸ law governing a specific subject matter

¹⁹ Јадранка Денкова, (2010), докторска дисертација, Правно дефинирање на кругот на одговорноста како основа за ефективно работење на органите на државната администрација во Република Македонија, Тетово

²⁰ Согласно со Законот за изменување и дополнување на Законот за државните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр.167/10), усвоен од Собранието на Република Македонија на крајот на 2010 година,

Во 2010 година е донесен Закон за јавните службеници²¹ со кој за прв пат е направен обид да се регулира со посебен закон статусот на вработените во јавниот сектор (јавна служба, заеднички начела и основи на вработување, права и должности, одговорност, оценување, престанок на вработувањето, заштитата и одлучување за правата и обврските и регистарот на јавните службеници).

Во 2015 година во сила стапија новите Закон за административни службеници²² и Законот за вработените во јавниот сектор,²³ со кој се уредуваат општите начела, класификацијата на работните места, евиденцијата, видовите на вработувања, општите права, должности и одговорности, мобилноста, како и други општи прашања за вработените во јавниот сектор. До усвојувањето на Законот за јавните службеници, статусот на вработените во административните организации кои вршеа јавни дејности беше уреден исклучиво со материјалните прописи од соодветна област (законите од областа на здравството, од областа на образованието, трудот и социјалната заштита и сл.).²⁴

Агенцијата за државни службеници продолжи да работи како Агенција за администрација. До донесување на Законот за изменување и дополнување на законот за организација и работа на органите на државната управа („Службен весник на Република Македонија“ бр.167/2010), Агенцијата за државни службеници имаше надлежност во врска со правата, одговорностите, законската поставеност, регистарот и слични работи поврзани со државната администрација во Република Македонија. По донесување на гореспоменатиот закон, голем број од надлежностите се пренесоа во новоформираното Министерство за информатичко општество и администрација.

Во моментот, односно согласно со сегашната поставеност, една од најзначајните функции на Агенцијата за администрација е обезбедување заштита на правата на државните и јавните службеници, кои произлегуваат од службеничкиот однос, одлучувајќи во втор степен по нивните жалби и приговори против решенија донесени од страна на првостепените органи на државната служба. Со Законот за изменување и дополнување на законот за организација и работа на органите на државната управа („Службен весник на Република Македонија“ бр.167/2010), **Министерството за информатичко општество и администрација**, до овој момент само Министерство за информатичко општество, доби проширена надлежност во однос на реформата на јавната администрација: законското уредување на прашањата во врска со администрацијата; надзорот и обезбедувањето на единствена примена на прописите што се однесуваат на државните и јавните службеници; развивањето на политиката поврзана со правата, обврските, одговорностите и оценувањето на државните и јавните службеници; класификацијата и описот на работните места, платите и надоместоците на плати на државните и јавните службеници; водењето Регистар за државните и јавните службеници; подготвувањето стратешки документи за ефикасното и ефективното работење, обуката и стручното усовршување на државните и јавните службеници, организирање и спроведување на обуката; развојот и координацијата на политиките во врска со управувањето со човечките ресурси; реформата во јавната администрација; остварувањето на меѓународна соработка по прашања од негова надлежност.

²¹ „Службен весник на Република Македонија“ бр.52/10, 36/11, 6/12, 24/12,15/13, 82/13 и 106/13

²² „Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16

²³ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14 и 27/16

²⁴ Судир на интереси во јавната администрација: состојба, правна рамка за превенција и ефективност на моделот, д-р Драган Гоцевски, 2015, Институт за демократија „Социетас Цивилис“

Со Законот за државни службеници пропишано е дека: „Државен службеник е лице вработено во државната служба кое врши стручни, нормативно-правни, извршни, управни, управно-надзорни, плански, материјално-финансиски, сметководствени, информатички и други работи од надлежност на органот во согласност со Уставот и со закон.“²⁵ Исто така со овој закон е пропишано што се подразбира под државна служба, и тоа: „Државна служба, во смисла на овој закон, се органите на државната и локалната власт и другите државни органи, основани согласно со Уставот и со закон.“²⁶

Во согласност со Законот за јавни службеници, „јавни службеници се лицата кои вршат работи и работни задачи од јавен интерес во согласност со Уставот, закон и ратификувани меѓународни договори, професионално, политички неутрално и непристрасно“.²⁷ „Јавни службеници се вработените кои вршат работи од јавен интерес во дејностите: труд и социјални работи, социјална заштита и заштита на детето, установите, фондовите, агенциите и јавните претпријатија во однос на вработените кои вршат стручно-административни, нормативно-правни, извршни, управни, статистички, административно-надзорни, плански, кадровски, материјално-финансиски, сметководствени, информатички работи и други работи од административна природа, во врска со вршењето на работи од јавен интерес согласно со закон.“²⁸

Горенаведените дефиниции се од законите за државни односно јавни службеници кои се вон сила, но ги споменуваме бидејќи ќе се разгледуваат и постапките за одговорност на службениците кај нив, односно одговорноста пропишана во овие закони.²⁹

²⁵ Законот за државни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 6/2009, 114/2009, 35/2010, 167/2010, 36/2011, 6/2012, 24/2012, 15/2013, 82/2013, 106/2013, 132/2014), член 3 став 1

²⁶ Исто, член 3 став 2

²⁷ Закон за јавните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр.52/10, 36/11, 6/12, 24/12,15/13, 82/13 и 106/13), член 2

²⁸ Исто, член 3, став 1

²⁹ Темата за истражување беше дефинирана пред да стапи во сила новиот Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16)

Согласно со сегашните важечки закони, ќе ги употребуваме и поимите административни службеници, вработени во јавен сектор, државни и јавни службеници. Тие се дефинирани во Законот за вработени во јавниот сектор и Законот за административни службеници на следниов начин:

Вработени во јавниот сектор³⁰ се лицата кои засновале работен однос во органите на државната и локалната власт и други државни органи основани согласно со Уставот и закон и институциите кои вршат дејности од областа на образованието, науката, здравството, културата, трудот, социјалната заштита и заштитата на детето, спортот, како и во други дејности од јавен интерес утврден со закон, а организирани како агенции, фондови, јавни установи и јавни претпријатија основани од Република Македонија или од општините, од градот Скопје, како и од општините во градот Скопје. Административен службеник,³¹ пак, е лице кое засновало работен однос заради вршење на административни работи во некоја од горенаведените институции. Во зависност од тоа во која институција е вработен, административниот службеник може да биде државен службеник³² или јавен службеник.³³

Со донесување на првиот Закон за државни службеници во Република Македонија во 2000 година, како и со Уставот и бројните измени кои следувале низ годините потоа, правени се обиди да се имплементира „мерит“ системот. Сепак, бројните извештаи за напредокот на Република Македонија на Европската комисија од 2006 година наваму беа со забелешки во однос на професионализмот и независноста, одговорноста и неутралноста, вработувањата и унапредувањата врз основа на заслуги. Со новите Закон за административни службеници и Закон за вработени во јавниот сектор, исто

³⁰ член 2, став 1 од Законот за вработени во јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14 и 199/14)

³¹ член 3 став 1 од Законот за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15 и 154/15)

³² Засновал работен однос во органите на државната и локалната власт и други државни органи основани согласно со Уставот и закон

³³ Засновал работен однос во институциите кои вршат дејности од областа на образованието, науката, здравството, културата, трудот, социјалната заштита и заштитата на детето, спортот, како и во други дејности од јавен интерес утврдени со закон, а организирани како агенции, фондови, јавни установи и јавни претпријатија основани од Република Македонија или од општините, од градот Скопје, како и од општините во градот Скопје

така се промовира „мерит“ системот. Законот всушност предвидува комбинација од „мерит“ и „сполис“ системот. Првиот, како систем кој се применува кај професионалните службеници/кариера, а вториот за управните функционери: министри, функционери на државни органи, политички одговорни лица пред Владата и Собранието, заменици и државни/генерални секретари (до 2009 год. раководен државен службеник, како мешовит концепт од двата система; од 2009 год. чист „сполис“ систем; од јануари 2015 год. повторно мешовит). Како еден вид на вкрстување на „мерит“ и „сполис“ системот, во новиот Закон за административни службеници новина е воведувањето на т.н. кабинетски службеници.³⁴ Вакви работни места може да има во кабинетите на претседателот на Република Македонија, претседателот на Собранието на Република Македонија, претседателот на Владата на Република Македонија, потпретседателите на Собранието на Република Македонија, замениците на претседателот на Владата на Република Македонија, генералниот секретар на Владата на Република Македонија и кабинетите на министрите, а се утврдени со актите за систематизација на работни места како посебни работни места во кабинет.³⁵ Пополнувањето на овие работни места се врши со административни службеници од истата или од друга институција преку постапка на мобилност. „Мерит“ системот е запазен со меритократскиот процес на селекција, бидејќи кабинетскиот службеник мора да биде лице кое веќе се стекнало со статусот на државен/јавен службеник. Затоа се очекува вработувањето да е објективно. „Сполис“ системот се гледа во слободата на политички именуваниот функционер да избере од која институција ќе побара преземање на конкретен службеник. Преземањето е со согласност на двата органи/функционери и самиот службеник, а по завршување на мандатот на функционерот, службеникот се враќа на работно место на исто ниво со нивото на кое работел пред да биде преземен во кабинетот, и тоа во истата институција во која бил вработен. Кабинетските службеници не се оценуваат, а не е јасна и границата

³⁴ Административни службеници вработени како политички советници

³⁵ Законот за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15 и 154/15), член 28, став 1

меѓу нив и службениците. Иако кабинетските службеници се должни да се придржуваат кон истите правила и обврски, истите начела кои важат за сите останати службеници, сепак во делот на дисциплинска одговорност немаме јасно дефинирани правила за нив: каде се наоѓаат хиерархиски, дали може да даваат наредби и како може да даваат наредби - директно или преку непосредниот раководител, дали давањето на наредби, односно делегирањето задачи од нивна страна претставува мешање во хиерархијата и не претставува на некој начин притисок врз службениците, дали, пак, давањето задачи може да се смести во „пренесување на инструкции“ од министерот, односно дали министерот може да ги „овласти“ да ги пренесуваат тие инструкции. Како препорака од SIGMA, во некои земји, пр. Полска, за да се избегнат конфликти меѓу државните службеници и политичките советници, по правило, на членовите на политичките кабинети им е забрането да им даваат какви било наредби на државните службеници.³⁶ Исто така никаде не се пропишани заштита и правни лекови доколку службеникот добие наредба од кабинетскиот советник кој смета дека е компромитирачка, недолична, неетичка и сл. Во Англија и Шведска политичките советници се уредени како посебна категорија на државни службеници. Како новина, дополнително ќе треба да се истражува и да се видат придобивките од нивното воведување во службеничкиот систем.

Во државната служба, во зависност од видот на образованието, работното искуство, одговорноста и сложеноста на работните задачи, се утврдуваат 13 звања систематизирани во четири групи: секретари, раководни, стручни и помошно-стручни административни службеници.

³⁶ Политичките советници и државните службеници во европските земји, SIGMA PAPER No. 38, 2007, Изготвено за Sigma од Simon James

Табела 2. Преглед на службенички групи и звања во Република Македонија согласно со Законот за административните службеници³⁷

Table 2. Summary of groups and positions for officials in RM in accordance with the Law on Administrative Officers

Мешовит систем / Mixed system	Мерит систем / Merit system		
Секретари (А)/ Secretaries (A)	Раководни административни службеници (Б)/ Senior administrative officers (B)	Стручни административни службеници (В)/ Expert Administrative Officers (B)	Помошно-стручни административни службеници (Г)/ Assistant-Expert Professional Officers (Г)
Државен секретар/ State Secretary	Државен советник/ State Adviser	Советник/ Advisor	Самостоен референт/ Independent Administrative Clerk
Генерален секретар/ Secretary General	Раководител на сектор / Head of Department	Виш соработник/ Senior Associate	Виш референт/ Senior Administrative Clerk
Секретар на градот Скопје/ Secretary of the City of Skopje	Помошник раководител на сектор/ Deputy Head of Department	Соработник/ Associate	Референт/ Administrative Clerk
Секретар на општина со седиште во град/ Municipality Secretary situated in a city	Раководител на одделение / Head of Unit	Помлад соработник/ Junior Associate	Помлад референт / Junior Administrative Clerk
Секретар на општина со седиште во село/ Municipality Secretary situated in a village			

³⁷ Член 23-27 од Закон за административни службеници/ Article 23-27 of the Law on Administrative Officers

ГЛАВА II. АНАЛИЗА НА ЗАКОНСКА РАМКА

2.1. ПРАВА И ОБВРСКИ НА ВРАБОТЕНИТЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

Во Законот за вработените во јавниот сектор се уредуваат општите начела за вработените во јавниот сектор, класификацијата на работните места, евиденција на вработените (регистар), вработувањата и видовите на вработувања, општите права, должности, одговорности и престанокот на работниот однос на вработените во јавниот сектор, мобилноста, како и надзорот и прекршочните одредби.

Вработените во јавниот сектор во согласност со овој закон ги вршат работите и работните задачи во согласност со Уставот, закон, други прописи донесени врз основа на закон и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот.³⁸ Пополнувањето на работните места е преку интересен, односно јавен оглас, со еднакви услови, еднаков пристап до работно место, соодветна и правична застапеност,³⁹ а по претходно планирање со годишни планови врз основа на методологија за планирање. Вработувањето се врши со објавување на јавен оглас, а селекцијата треба да биде транспарентна, фер и конкурентна. Притоа, се избира најстручниот и најкомпетентен кандидат.⁴⁰ Унапредувањето е преку објавување на интересен оглас, во иста таква постапка, во која врз основа на оценката за учинокот, стручноста и компетентноста на кандидатите, се избира најдобриот кандидат.⁴¹

Управувањето со ефектот е новина во законодавството кое ја уредува работата на администрацијата. Оставено е на институциите да воспостават процедури за управување со ефектот на вработените, да го следат истиот, да

³⁸ Член 4 од Закон за вработените во јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр. 24/14, 199/14 и 27/16), начело на законитост

³⁹ Член 5 од Закон за вработените во јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр. 24/14, 199/14 и 27/16)

⁴⁰ Член 6, став 1 од Закон за вработените во јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр. 24/14, 199/14 и 27/16)

⁴¹ Исто, став 2

го оценуваат и предлагаат мерки за подобрување. Оценката на учинокот е мерка за придонесот на вработениот, која се мери преку квалитетот, динамиката, роковите, сервисната ориентираност, нивото на исполнување на целите и задачите, професионалноста, однесувањето... Таа претставува и основа за зголемување и намалување на платата, наградата и казната (пониско ниво на работно место, прекин на работен однос, материјална казна), на начин и во постапка утврдена со закон и колективен договор.⁴²

Вработените во јавниот сектор работните задачи треба да ги вршат одговорно, квалитетно, навремено, совесно, стручно, ефикасно, ефективно, флексибилно, непристрасно, без влијание на политичко убедување, не доведувајќи го личниот материјален и нематеријален интерес во судир со јавниот интерес, обезбедувајќи им на странките ефикасно и ефективно да ги остварат своите права и интереси...

Законот за вработени во јавниот сектор⁴³ ја уредува одговорноста за вршење на работите и работните задачи на вработените. Имено, вработените во јавниот сектор се лично одговорни за вршењето на задачите.⁴⁴ Одговорноста, кој може да биде материјална или дисциплинска, се утврдува со посебен материјален закон (*lex specialis*).⁴⁵ За административните службеници тоа е Законот за административни службеници, за давателите на јавни услуги тоа се законите за основно, средно, високо образование, законите за култура, за јавни претпријатија, за наука, за труд и социјала...

⁴² Исто, член 8

⁴³ член 40 од Законот за вработени во јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14 и 199/14)

⁴⁴ Член 40, став 1 од Закон за вработените во јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр. 24/14, 199/14 и 27/16)

⁴⁵ Член 40 став 2 и 4 од Закон за вработените во јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр. 24/14, 199/14 и 27/16)

2.2. СИСТЕМАТИЗАЦИЈА И ОРГАНИЗАЦИЈА НА РАБОТАТА НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ

2.2.1. ЗАДАЧИ И ЦЕЛИ НА РАБОТНИТЕ МЕСТА

Начинот на подготовка на актите за внатрешна организација и систематизација на работните места, како и содржината на функционалната анализа на институциите на јавниот сектор се изработуваат според Законот за административни службеници⁴⁶ и Законот за вработените во јавниот сектор,⁴⁷ како и соодветен правилник.⁴⁸ Како новина, која има цел да ги идентификува главните прашања поврзани со постојната организациска структура и со функционирањето на институцијата, односно алатка за управување со промени, е воведувањето на функционална анализа. Целта ѝ е подобрување на ефикасноста и ефективноста кои произлегуваат од организациската поставеност од една страна и капацитетот на вработените од друга, односно креирање на конкретни мерки за подобрување на институционалните капацитети. Пред подготовка на актите за систематизација и внатрешна организација на работните места, секогаш првин би требало да се изготви функционална анализа.⁴⁹

Во актот за систематизација, работните места се систематизираат во согласност со организациската и хиерархиската структура на институцијата.⁵⁰ Работно место е најмалата единица во организациската структура на институцијата. Законски, опишано е со:

⁴⁶Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16)

⁴⁷ член 17 од Закон за вработените во јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр. 24/14, 199/14 и 27/16)

⁴⁸ Правилник за содржината и начинот на подготовката на актите за внатрешна организација и систематизација на работните места, како и содржината на функционалната анализа на институциите на јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр.11/2015)

⁴⁹ Дали сите институции имаат изготвено или не, не постои податок на ниту една веб-страница ниту законот упатува на казни доколку институцијата ја нема. Единствено стои дека пред подготовка на систематизацијата, потребно е да се направи функционална анализа.

⁵⁰ Член 15 став 2 од Правилник за содржината и начинот на подготовката на актите за внатрешна организација и систематизација на работните места, како и содржината на функционалната анализа на институциите на јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр.11/2015)

- Шифра – од Каталогот на работни места⁵¹ како единствена ознака за работното место, како и подгрупата, категоријата и нивото каде што припаѓа работното место. Таа претставува единствена алфанумеричка ознака на идентификационите податоци за секое работно место во Каталогот.⁵²
- Ниво:⁵³ А, Б, В или Г се нивоа на работни места за секретари, раководни, стручни и помошно-стручни административни службеници,⁵⁴ а во рамките на секоја категорија се утврдуваат повеќе нивоа (прво, второ, трето и четврто), секое со различни стручни квалификации.
- Звање: звање во согласност со нивото (пр. советник, соработник, референт...)
- Назив на работното место: ги изразува работните задачи кои се остваруваат или извршуваат на тоа работно место
- Одговара пред: кај непосредно претпоставен раководител (кој е неговиот непосреден претпоставен).
- Други посебни услови:
 - Вид на образование, односно потребните стручни квалификации (формалното образование и другите форми на стручно образование на вработениот за кои поседува диплома или сертификат)⁵⁵
 - Работното искуство во структурата (периодот евидентиран во Агенција за вработување како работен стаж, кој вработениот го поминал во работен

⁵¹ Види подолу

⁵² Член 3, став 1 од Правилник за формата, содржината и начинот на водење на каталогот на работните места во јавниот сектор, начинот на определување на шифрите на работните места, како и начинот на внесување и бришење на работните места од каталогот („Службен весник на Република Македонија“ бр.132/2014)

⁵³ Уредба за описите на категориите и нивоата на работните места на административните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр.72/2014)

⁵⁴ Член 22, став 1 од Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16)

⁵⁵ Види подолу, Каталог на работни места

однос после стекнување на определен степен и вид на образование и во кој вршел работи и работни задачи за кои е потребен таков степен и вид на образование)

- Работни компетенции:⁵⁶ збир од знаења, вештини и способност на вработениот за да ги извршува работите и работните задачи на работното место и истите можат да бидат општи и посебни (можат да се набљудуваат, мерат, оценуваат). Општи работни компетенции: се утврдуваат во рамката на општи компетенции за административни службеници.⁵⁷ Секоја компетенција во рамката е опишана со назив, дефиниција, нивоа (основно, средно и напредно) и индикатори за секое ниво. Посебни работни компетенции: треба да ги утврди раководителот и да ги одразат специфичните потреби на конкретното работно место (пр. лиценца за јавни набавки, работно искуство, факултет, познавање на странски јазици, познавање на правото и сл.).
- Цел на работното место: работните цели треба да бидат опишани на начин кој ќе даде одговори на прашањата зошто постои работното место во институцијата и кој дел од целта на институцијата се постигнува со тоа работно место.⁵⁸ Целите треба да бидат: специфични, мерливи, договорени, реалистични, временски одредени. На крајот на постапката за оценување, директниот раководител и носителот на работното место ги разгледуваат работните цели и задачи и ги утврдуваат за наредната година.
- Работни задачи: тие треба да бидат таксативно наброени при што треба

⁵⁶ Во администрацијата постојат вработени кои имаат компетенции за едно ниво погоре, Н2 или Н1, имаат искуство, имаат соодветно образование, фактички извршуваат задачи за повисоко работно место и по неколку скапила нагоре, но не се унапредени со години и земаат помала плата. Со тоа, мотивацијата со текот на годините опаѓа. Во оценката на оценувачот (подолу во текстот подетално), постои „Претпоставениот може да определи и развојни компетенции кои ќе му служат на вработениот за иден кариерен развој/унапредување“. Останува да видиме колку и како ова од хартија ќе стане реалност.

⁵⁷ Правилник за рамката на општи работни компетенции за административните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр.142/2014)

⁵⁸ Член 18, став 2од Правилник за содржината и начинот на подготовката на актите за внатрешна организација и систематизација на работните места, како и содржината на функционалната анализа на институциите на јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр.11/2015)

да се избегнува користењето на општи искази и нејасни зборови, а листата треба да содржи најмалку пет, но не повеќе од десет работни задачи и обврски.⁵⁹

Каталогот на работни места⁶⁰ е новина во македонското законодавство поврзано со администрацијата. Каталогот претставува систематизирана листа на работни места, организирани во групи, подгрупи, категории и нивоа. Категориите и нивоата се утврдуваат согласно со стручните квалификации и работните компетенции, одговорноста, видот и сложеноста на работните задачи и други критериуми од значењето за работното место. Идејата да се направи еден единствен Каталог на работни места во Република Македонија е добра, но реализацијата, односно крајниот резултат кој го имаме во моментот, според мое мислење, би требало да се доуреди.⁶¹

⁵⁹ Исто, член 18, став 3

⁶⁰ Правилник за формата, содржината и начинот на водење на Каталогот на работните места во јавниот сектор, начинот на определување на шифрите на работните места, како и начинот на внесување и бришење на работните места од каталогот („Службен весник на Република Македонија“ бр.132/2014)

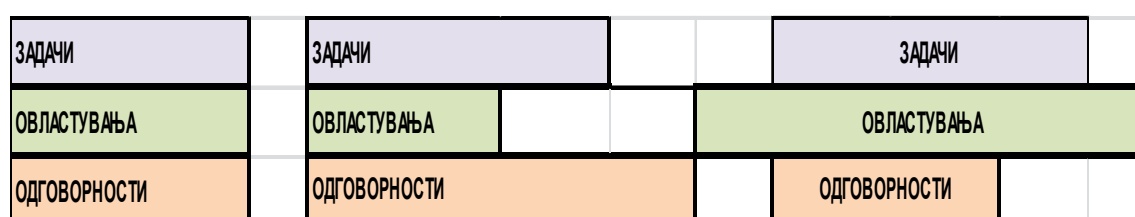
⁶¹ Еден од недостатоците на Каталогот е можноста на секоја институција сама да бара додавање и бришење на работно место според Правилникот за формата, содржината и начинот на водење на Каталогот на работните места во јавниот сектор, начинот на определување на шифрите на работните места, како и начинот на внесување и бришење на работните места од каталогот („Службен весник на Република Македонија“ бр. 132/2014). Имено, се работи за можноста која им е дозволена, институциите да додаваат и бришат работни места, а од друга страна да постојат работни места со исти параметри, но само со различен назив (пр. помошник раководител на сектор за правни работи и помошник раководител на правен сектор - шифрата е различна затоа што називот е различен, а останатото - образование, ниво, компетенции, работно искуство... може да е исто). Со тоа Каталогот станува гломазен, голем и непрегледен непотребно. Исто така, доколку шифрите кои се во Каталогот и некогаш биле употребени за некој вработен, кога ќе се избришат формално, не е јасно дали фактички се бришат и од Каталогот, или само остануваат неактивни (не може да се користат од денот кога им е истечена важноста). Тоа не води кон воведување на друг дел, односно важност на шифра во Каталогот, за со бришење на шифрата да не се избрише „минатото/претходното распоредување“ на вработениот.

Друга работа е што остава Каталогот/шифрата простор видот на образование да биде дефиниран само како високо/средно, а во систематизациите да се додефинира видот. Па доаѓаме до ситуација шифрата да е иста, задачите исти, целите исти/слични, функцијата која треба да се оствари како целина (институција) иста или слична, но предвиден различен вид на образование. „Видот на високо образование се утврдува преку наведување на најмалку едно, а најмногу три научни полиња кои соодветствуваат на описот на работното место, содржани во меѓународната Фраскатијева класификација утврдена во Уредбата за нормативи и стандарди за основање на високообразовни установи и за вршење на високообразовна дејност.“ Така, на пример, раководител на одделение за урбанизам, во една општина може да има високо образование од областа на архитектура, урбанизам и планирање и градежништво и водостопанство, а во друга правни науки, економски науки и музичка академија. Со тоа, ако раководителот е со образование од музичка уметност, а советникот на кого треба да му делегира задачи, да го оценува и вреднува неговиот труд, ефект/перформанси, не е стручен и компетентен (нема знаење од соодветната област), иако тој е надлежен. Имаме ситуација на исти работни задачи, исто овластување, исто звање, а предвидени различни, но пред сè несоодветни видови на образование. Проблемот можеби не е само во ова и е малку покомплексен, односно би требало да бидат направени дополнителни анализи. Останува времето и искуството (како и волјата) да покажат што треба и како треба да се доуреди овој дел, за да се избегнат сите недостатоци.

2.2.2. ОЦЕНУВАЊЕ И СЛЕДЕЊЕ НА ЕФЕКТОТ

Вистинското делегирање на работните задачи вклучува различни видови на одговорности. Тоа подразбира пренесување на работните задачи од страна на непосредно претпоставен раководен службеник, при што крајната одговорност останува кај оној кој истата ја дал. Ова не ја исклучува одговорноста за работната задача на оној кој ја извршува, односно на кого му е делегирана, но исто така не ја исклучува одговорноста и на оној кој ја делегирал и има обврска да го следи нејзиното извршување. При делегирање на задачите на вработениот му се дава овластување за извршување на истата, додека раководителот би требало да ја има крајната одговорност. Непосредно претпоставениот раководен службеник треба да зема во обзир и неколку фактори при делегирање на задачите: колку е оптоварен службеникот, кое е неговото ниво на компетенции и знаење, пречки, ограничување, расположливи ресурси и сл.

На сликата бр.5 се дадени три ситуации на врска меѓу задачите, овластувањата и одговорностите. Првиот начин е правилен начин на распределба/врска на задачите, овластувањата и одговорностите, додека вториот (големи одговорности, мали овластувања во однос на задачите) и третиот (големи овластувања, а мали одговорности во однос на задачите) се она што почесто се појавува и практикува.



Слика бр. 5 Задачи, овластувања и одговорности

Figure 5 Tasks, powers and responsibilities

При делегирањето на задачите потребно е да се овозможи поддршка преку комуникација и набљудување, како и мотивација и посветеност. За успешно

извршената задача на крајот треба да се изрекуваат признанија и пофалби, односно службениците треба соодветно да бидат наградени како преку оценувањето, така и преку унапредување. Од друга страна, пак, доколку и покрај дадената поддршка и насоки се постигне слаб ефект, најпрвин се даваат насоки за подобрување и опомена, а подоцна, доколку нема ефект од нив, потребно е да се употреби и казна (преку оценување и/или дисциплински). Наградувањето и казнувањето може да функционира ефикасно само доколку службеникот е убеден дека доколку подобро работи, ќе биде ефективно награден.

Законот за административни службеници предвидува систем за управување со ефектот на административните службеници, кој го воспоставуваат самите институции.⁶² Системот за управување со ефектот го сочинуваат утврдување на работните цели и задачи, утврдување на индивидуалниот план за стручно усовршување, како и постапка за оценување на ефектот на административниот службеник.⁶³ Тој се базира врз постигнување на договорените цели и демонстрирање на рамката на компетенции. Освен оценувањето, управувањето со ефектот, особено слабиот ефект, е многу битен дел односно новина. Целта на управувањето со ефектот е да им се помогне на вработените да ја подобрат ефикасноста во рана фаза, како за нивно добро, така и за доброто на одделението/секторот/тимот и на институцијата. Освен законот, оценувањето и управувањето со слаб учинок е регулиран и со подзаконски акт.⁶⁴

⁶² Член 61, став 1 од Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16) и член 7 став 1 од Закон за вработените во јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр. 24/14, 199/14 и 27/16)

⁶³ Член 61, став 2 од Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16)

⁶⁴ Правилник за начинот на спроведување на полугодишното интервју, формата и содржината на извештајот за полугодишно интервју, поблиските критериуми за начинот на оценување на административниот службеник, формата и содржината на обрасците за оценување, формата и содржината на извештајот со ранг листа на годишни оценки, содржината на извештаите и начинот на оценување на административните службеници во други околности, како и поблиските критериуми за начинот на оценување, и начинот на реализација на мерките за одличен и слаб учинок на административен службеник во институции со помалку од 20 административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 34/2015).

Законски, по вработувањето и распоредувањето на работното место, за административниот службеник треба да се направи утврдување на работните цели и задачи како што споменавме погоре. За секој административен службеник, заради ефективно извршување на задачите, се прави и индивидуален план за стручно усовршување.⁶⁵ Колку од обуките и планот за усовршување се исполнуваат во текот на годината за секој од службениците посебно не е познато. Спроведување на планот за стручно усовршување многупати останува само на хартија. Од друга страна, обуките од Годишната програма не секогаш се вистинските кои им се потребни на службениците, но и она што е понудено се посетува/реализира само доколку таква обука се организира.

Непосредно претпоставениот раководител е должен континуирано да го следи ефектот за службеникот, како и да предлага мерки за подобрување на истиот.

Како дел од континуираното следење на ефектот, најдоцна до 31 мај се спроведува полугодишно интервју.⁶⁶ Доколку раководителите во текот на првата половина од годината забележале дека вработениот покажува слаби резултати во работењето, истото треба да го нотираат во полугодишното интервју. Имено, на полугодишното интервју (или порано), доколку непосредниот административен службеник „врз основа на докази, утврди дека административниот службеник не ги исполнил поставените цели, односно покажува незадоволителни резултати за време на полугодишниот период, не покажува потребна стручност и компетентност, има значителни грешки во работата и постапувањето, работните задачи ги извршува ненавремено, односно не покажува интерес за квалитетот на извршување на работните

⁶⁵ „Овој дел од образецот го пополнува претпоставениот, во соработка со секретарот, односно раководното лице на институцијата во која не се назначува секретар, од 15 до 30 декември во претходната за следната година. При пополнувањето треба да се внимава на расположливите ресурси, времето, можностите и нивото на работно место на административниот службеник. Планот вклучува обуки од Годишната програма за генерички обуки, Годишната програма за обука за административно управување, менторство и други форми на учење“

⁶⁶ Член 64, став 2 од Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16)

задачи, истиот ќе започне постапка за подобрување на ефектот“.⁶⁷ Постапката за подобрување на ефектот е всушност предлагање на дополнителни обуки или менторство и изрекување на писмена опомена (дека доколку не го подобри ефектот до крајот на годината, има можност да биде оценет со негативна оценка). Раководителите кои забележале дека вработениот има слаби резултати во работењето се обврзани да преземат акција и да не чекаат годишна оценка. Доколку не се преземаат овие мерки, веројатноста дека и останатите вработени ќе поверуваат дека слабите резултати и таквото однесување се прифатливи и се толерираат е многу голема. Односно, во институцијата полека ќе почне да се јавува еден вид на револт/дополнителен притисок и многу често во вакви ситуации ваквиот вид на однесување почнуваат да го применуваат и другите вработени.

На крајот од годината (најдоцна до 1 декември) секој административен службеник⁶⁸ се оценува. Оценката на работните достигнувања и перформанси на крајот на годината се добива користејќи круг 360° (Слика бр. 9). Оценувањето треба да биде базирано на докази и да се прави земајќи го предвид она:

- што вработениот го постигнал (цели и задачи) и
- како го постигнал тоа (поседување на општи и посебни компетенции).

⁶⁷ Член 64, став 5 од Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16)

⁶⁸ Секретарот и кабинетските службеници не се оценуваат

Слика бр.9 Циклус за мерење на перформансите на вработените⁶⁹

Figure 9. Cycle for measuring employee performance



Еден дел кој влијае на успехот на оценувањето зависи од вештините на непосредниот раководител да даде соодветна повратна информација за сработеното, да ги поддржи вработените во насока на подобрување (развија и ги унапредува нивните знаења и вештини). Другиот дел „лежи“ во делегирање на задачите и организација на самата работа во секторот/одделението. Оценувањето не треба и не смее да биде само пополнување на образецот, заради исполнување на обврската, односно алатка за наградување и казнување на неистомислениците.

Оценувањето го врши непосредно претпоставениот, кој „ја оценува работата на административниот службеник во однос на квалитетот, ефективностa и ефикасноста на работењето, почитувањето на роковите и нивото на исполнување на утврдените работни цели и задачи, нивото на вклученост и посветеност на работата, придонесот во реализацијата на стратешкиот план на институцијата, реализацијата на индивидуалниот план за

⁶⁹ Сликата е земена од: http://e-demokratija.mk/sd_administracija/-/document_library_display/4ugU/view/93264

стручно усовршување и однесувањето на административниот службеник, а го зема предвид и извештајот од полугодишното интервју^{.70} Оценката може да биде 1, 2, 3, 4 или 5. Оценка 5 може да добијат најмногу 5% од вработените.⁷¹

Новина во однос на стариот Закон за државни службеници, каде како оценувач се јавуваше само непосредно претпоставениот државен службеник, како оценувачи според Законот за административни службеници се јавуваат четири други административни службеници со кои административниот службеник непосредно соработувал (го оценуваат исто со 1, 2, 3, 4 и 5). Двајца од нив се на пониско, а двајца на исто ниво, како и двајца оценувачи кои не се вработени во институцијата, а со кои административниот службеник има непосредна соработка.⁷² Оценката на раководителот учествува со 65%, а од другите оценувачи со 35%. Годишната оцена на административниот службеник може да биде:

- „А“, доколку има вредност од 4,51 до 5,00,
- „Б“, доколку има вредност од 3,51 до 4,50,
- „В“, доколку има вредност од 2,51 до 3,50,
- „Г“, доколку има вредност од 1,51 до 2,50 и
- „Д“, доколку има вредност од 1,00 до 1,50.

Оние административни службеници, кои ќе бидат оценети со оценка А, ќе бидат наградени со бонус во износ од една плата примена во последниот месец во годината за која се вршело оценувањето.⁷³ Последните 5% од листата ќе бидат казнети, во зависност од оценката која ја имаат добиено. За реализирање на мерките за одличен и слаб учинок, раководното лице на

⁷⁰ Член 65 став 3 од Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16)

⁷¹ Член 65, став 4, 3 од Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16)

⁷² Постапката на оценување, односно како тече и поблиските критериуми и начин на оценување се пропишани со законот и правилник

⁷³ Член 68, став 1 од Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16)

институцијата донесува решение најдоцна до 1 март во тековната, за претходната година.⁷⁴

Од една страна имаме полугодишно интервју, каде раководителот е должен континуирано да го следи ефектот и по потреба да започне постапка за подобрување, а од друга страна имаме оценување и изрекување на слаб учинок на крајот од годината за лошото работење. Многу нејасности и недоречености го следат овој процес. Што ако раководителот не утврдил во полугодишното интервју неисполнување, односно ненавремено и неквалитетно извршување на задачите, не почнал постапка за подобрување на ефектот, а направил оценување на крајот од годината со слаба оцена, со што за службеникот бил реализиран слаб учинок (казна од плата)? Дали со тоа немаме неисполнување и на работните задачи од страна на раководителот (кој е должен да го следи и да предлага мерки)? Дали тој ја дал дополнителната поддршка, дал повратна информација (фидбек) за тоа какви се перформансите за службеникот и како ги извршува работите? Од друга страна, истиот раководител (на пр. на одделение) од неговиот раководител (на сектор) може ли да биде награден? Како може да се случи раководителот да биде оценет со високи оценки и награден, а неговите подредени казнети и/или со слаби оценки? Ако подредените службеници не работат добро, не напредуваат и имаат слаби перформанси, како може тој да биде награден? Наградата и казната на подредените, мора хиерархиски да биде поделена, исто како и овластувањата и одговорностите. Не е логично раководителот да се наоѓа најгоре на листата, а неговите вработени најдолу.

Исто така, „хиерархијата на оценувањето не е воопшто разработена, а оценките се ставаат со задоцнување и секогаш тоа во принцип е заборавена работа. Вообичаено со оценувањето се започнува кога ќе дојде времето за оценување. Во голем дел испитаниците се судираат со проблеми кога луѓе со

⁷⁴ Член 68 од Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16)

решение се наоѓаат на едно работно, а работат работни задачи од друг сектор или одделение. Тогаш не може да се определи кој реално ќе ја даде оценката“.⁷⁵

Како новина во Законот за административни службеници е глобата која се предвидува за секретарот, односно раководното лице на институцијата во која не се назначува секретар, во износ од 3.500 до 7.000 евра во денарска противвредност ако не постапува по обврската за континуирано следење на ефектот, не ги координира оценувачите и/или не формира комисија за спроведување на оценувањето, како и доколку не достави извештај со ранг-листа до Министерството за информатичко општество и администрација за годишните оценки.

2.2.3. ЕТИЧКИ КОДЕКС

Правилата за етичко и морално однесување е навистина тешко да се пропишат со правен акт, бидејќи целта не е само да предупреди, но и да упати на вистински вредности. Постоенето етички кодекс за службениците треба да претставува само дополнителен поттик или механизам за почитување на системот на норми и вредности кои се напишани и треба да важат за сите еднакво.

Хронолошки гледано, Македонија и Косово се првите земји од југоисточна Европа кои почнаа со регулирање на однесувањето на државните службеници. Интересно е да се напомене дека во Велика Британија не постои закон за дисциплинско однесување на службениците, но постои детален етички кодекс. Некои државни воопшто немаат етички кодекс, како Финска,⁷⁶ а сепак таа е една од најмалку корумпираните држави во Европа.

⁷⁵ Јадранка Денкова, (2010), докторска дисертација, Правно дефинирање на кругот на одговорноста како основа за ефективно работење на органите на државната администрација во Република Македонија, Тетово

⁷⁶ *Transparency International Corruption Perceptions Index, 2006*

Агенцијата за администрација во 2001 годни го донесе првиот Етички кодекс на државни службеници.⁷⁷ Со донесување на новиот Закон за административни службеници донесен е и нов Кодекс на административни службеници,⁷⁸ како и Декларација за заедничка мисија на вработените во јавниот сектор. Исто така, постоеше и Етички кодекс на јавните службеници,⁷⁹ кој важеше додека беше во сила и Законот за јавните службеници.

Етичкиот кодекс на државни службеници, како и Кодексот на административни службеници не пропишуваат јасни и прецизни правила на однесување на службениците, туку само дефинираат едно множество од начела кои треба да се применуваат во меѓусебните односи, како и спрема граѓаните и правните лица. Основни правила на однесување се начелата на одговорност, законитост и деполитизација, начела утврдени и во Уставот на Република Македонија. При вршење на работните задачи потребно е да се остварува исклучиво јавниот интерес, како и да се пристапува еднакво со сите физички и правни лица. Службениците треба да работат: совесно, стручно, ефикасно, ефективно, уредно и навремено, непристрасно (без политичко влијание), во согласност со Уставот и законите. Треба да се почитуваат принципите за судир на интереси, да го штитат својот, но и угледот на институцијата. Да не ги злоупотребуваат овластувањата и статусот, да не примаат подароци и друг вид на корист, да не се раководат од лични финансиски интереси, како ни од политичките убедувања.

Иако смеат да бидат членови на политичка партија, не смеат во текот на работното време да учествуваат во изборни кампањи, јавни настапи, да носат или истакнуваат партиски симболи на работа, изразуваат и застапуваат политичко уверување во вршењето на службените задачи.

⁷⁷ „Службен весник на Република Македонија“ бр.129/11

⁷⁸ „Службен весник на Република Македонија“ бр.183/14

⁷⁹ „Службен весник на Република Македонија“ бр.133/11

Кодексот за административни службеници во основа е сличен на претходниот, со таа разлика што во истиот, опфатот освен кон странките, е и кон колегите, претпоставените, на работното место, но и во приватниот живот и јавноста. Иако е одено во опширно објаснување, сепак, одредени одредби не се јасни, како и во претходниот кодекс, како на пример: промовира грижа, го поттикнува професионалниот развој, посветува внимание на изгледот/облекувањето, остварува отворена комуникација, се воздржува од давање штетни изјави за службата и сл. Или: „Тој го користи наученото за подобрување на својата работа и развојот на институцијата и придонесува во градењето и одржувањето на институционалната меморија.“⁸⁰ А на кој начин ја гради и одржува институционалната меморија? Или: „Се залага за вреднување на заслугите и компетентноста и не поддржува несовесен и непримерен модел на однесување.“⁸¹ На кој начин еден службеник може да се залага за вреднување на заслугите, односно дали може да биде казнет ако не се залага? Што мора да прави, а што не смее да прави службеникот? Дали секое однесување спротивно на одредбите е дисциплински престап? Што ако имаме полесно прекршување на одредбите? Дали облекувањето, вака како што е дефинирано (да не предизвика впечаток на непристојност) претставува тешка повреда?

Во Законот за државни службеници беше наведено дека за постапување спротивно на одредбите утврдени со кодексот, државниот службеник одговара дисциплински, додека, пак, во Законот за административни службеници стои дека за непочитување на одредбите на кодексот,⁸² административниот службеник одговара дисциплински.

Дури и ако имаме јасно и сеопфатно пишан етички кодекс, општо е прифатено дека сами по себе, кодексите не можат да придонесат за ефективна имплементација на етичките стандарди. Доколку не се прифатат од

⁸⁰ Член 6 од Кодекс за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 183/2014)

⁸¹ Член 18 од Кодекс за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 183/2014)

⁸² Во Законот за административни службеници, во член 73, точка 22 стои дека дисциплински престап претставува: „однесување спротивно на одредбите на Кодексот“.

службениците, доколку не се обучуваат службениците, доколку одредбите не се имплементираат во секојдневното работење, односно не се пренесуваат етичките стандарди од политичките лидери (на пример при вработување, унапредување, оценување, делегирање задачи и сл.), тогаш се бескорисни.

Сè додека немаме јасно дефинирани правила, односно прецизни одредби која повреда од кодексот е дисциплински престап, тој претставува правна алатка за елиминација на „неподобните“ кадри во администрацијата.⁸³

2.3. ОСНОВИ И ПОСТАПКА ЗА УТВРДУВАЊЕ НА ОДГОВОРНОСТА НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА

2.3.1. ДИСЦИПЛИНСКА НЕУРЕДНОСТ И ДИСЦИПЛИНСКИ ПРЕСТАП НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ

Административниот службеник е лично одговорен за вршење на работите и задачите,⁸⁴ а за нивна повреда одговара дисциплински.⁸⁵

Одговорноста за сторено кривично дело не ја исклучува дисциплинската одговорност.⁸⁶ Важи начелото *non bis in idem* - дека никој не може да биде казнен двапати за исто дело, односно со две казни, но тоа не спречува за истото дело да се изречат две казни: дисциплинска и кривична.

„Кривично дело е противправно дело што со закон е определено како кривично дело и чии обележја се определени со закон.“⁸⁷ Во Кривичниот закон на Република Македонија предвидени се кривични дела против службената

⁸³ Делови од основите од кодексот ќе бидат разгледани подолу во делот Основи за одговорност

⁸⁴ Член 70 од Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16)

⁸⁵ „Повреда на службената должност претставува нарушување на посебните должности и овластувања на службените лица кои го повредуваат интегритетот на службата од самиот носител на службената власт“, Milkovic, D. 2005, *Odgovornost sluzbenika za povredu sluzbene duznosti, Radno pravo*, 6, str. 58

⁸⁶ Црна Гора, Србија и Хрватска во своето законодавство го пропишуваат истото, додека во законодавството на Босна и Херцеговина, доколку за државниот службеник се покрене постапка за казнена одговорност, покренатите дисциплинска постапки се суспендираат.

⁸⁷ Член 7 од Кривичниот законик („Службен весник на Република Македонија“ бр. 37/96, 80/99, 4/02, 43/03, 19/04, 81/05, 60/06, 73/06, 7/08, 139/08, 114/09, 51/11, 135/11, 185/11, 142/12, 166/12, 55/13).

должност.⁸⁸ Целта е да се овозможи владеење на правото и ограничување на моќта на државната власт, а карактеристични се по тоа што се вршат во извршување на службената должност од страна на службените лица. Имено, службените лица, злоупотребувајќи ги своите јавни и службени овластувања, вршат кривични дела кои спаѓаат во кругот на нивните овластувања или, пак, преку искористување на нивната положба, преземаат дејствија кои се надвор од нивните овластувања (пр. злоупотреба на положба за свои лични цели, прибавување имотна корист во рамки на службата, за себе или за друг, неизвршување на дејствија кои службеното лице е должно да ги извршува, примање/давање поткуп или служење од средства, постапување надвор од границите на овластувањата на службеното лице, фалсификување на службени исправи, оддавање тајна и слично).

Дисциплинската и кривичната одговорност се две самостојни и одвоени одговорности кои меѓу себе не се исклучуваат. Задача на дисциплинската одговорност е да ја заштити службата, односно достоинството и угледот на службеникот, додека на казнената/кривична одговорност е да се казни чинителот на делото и да се спречи понатамошно повторување на истото. Во постапката за утврдување на дисциплински прекршок од страна на административниот службеник се утврдува постоење или не на дисциплинска одговорност на истиот, а не негова кривична/казнена одговорност. Ослободување од кривична одговорност не значи и ослободување од дисциплинска одговорност ако делото е пропишано како повреда во Законот за административни службеници. Дисциплинската и казнената/кривична постапка се водат по различни правила и закони, па и доказите кои ќе се приложат може да бидат различни.⁸⁹ Со дисциплинска постапка не може да се изрече казна со која му се ограничува или одзема слободата на административниот службеник. Исто така, со сторена дисциплинска повреда не настанува повреда на човековите права во таа мера во која настанува со кривична/казнена

⁸⁸ Глава 30 од Кривичен законик, Кривични дела против службената должност

⁸⁹ Европски суд за човекови права, *Šikić protiv Hrvatske*, zahtev br.9143/08, točka 53

одговорност, односно последиците од дисциплинската и кривична одговорност се различни.

Што се однесува до прекршочната одговорност, Законот за административни службеници не содржи одредби кои упатуваат на тоа, па затоа одредбите за кривична одговорност *mutatis mutandis*⁹⁰ се применуваат и на прекршочна одговорност. „Прекршокот е противправно дело кое со закон е определено како прекршок, чии обележја се определени со закон и за кое е пропишана прекршочна санкција.“⁹¹ „Службеното лице во државен орган и во орган на единица на локалната самоуправа е одговорно ако прекршокот го извршило во рамките на своите службени овластувања или ако при вршење на службените овластувања ги пречекорило службените овластувања.“

Повредата која административниот службеник ја направил, може да биде потешка, односно дисциплински престап, и полесна, дисциплинска неуредност.

Лесна повреда, односно дисциплинска неуредност⁹² претставува:

1. непочитување на работното време, распоредот и користењето на работното време;
2. неуредно чување на службените списи и податоци;
3. недоаѓање на работа два работни дена во текот на една календарска година без оправдување;
4. непочитување на обврската за носење на ознаките со личното име и звањето или називот;
5. неизвршување, несовесно, ненавремено или небрежно вршење на работните задачи со полесни последици од повредата;
6. непристојно однесување на административниот службеник при вршење на работа и работни задачи со полесни последици од повредата;

⁹⁰ the necessary changes having been made

⁹¹ Член 5 од Законот за прекршоците („Службен весник на Република Македонија“ бр. 124/2015)

⁹² „полесна повреда на работната дисциплина, работните задачи, угледот на институцијата или на административниот службеник“, член 72 од Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16)

- 7.недомаќинско користење и употреба на доверените финансиски средства и средствата за работа;
- 8.неоправдано неизвестување на непосредно претпоставениот административен службеник, секретарот, односно раководното лице на институцијата во која не се назначува секретар за спреченоста за недоаѓање на работа во рок од три часа и
- 9.одбивање на стручно оспособување и усовршување на кое административниот службеник се упатува.

Потешка повреда на службената должност, односно дисциплински престап⁹³ претставува:

- 1.неизвршување, несовесно, ненавремено или небрежно вршење на работните задачи;
- 2.непристојно однесување на административниот службеник при вршење на работа и работни задачи;
- 3.искажување и застапување на политичко уверување во вршењето на работните задачи, учество во изборни активности или други јавни настапи од таков карактер во текот на работното време, доведување во прашање на својот статус на административен службеник со вршење на партиски активности, носење или истакнување на партиски симболи во работната просторија;
- 4.одбивање на давање или давање на неточни податоци на институциите, односно на граѓаните и правните лица, доколку давањето на податоци е утврдено со закон;
- 5.незаконито располагање со материјалните и финансиските средства;
- 6.одбивање на вршење на работни задачи поврзани со работното место на кои е распореден;
- 7.одбивање на писмена наредба за извршување на работни задачи поврзани со работата на институцијата издадени од непосредно претпоставениот

⁹³ „потешка повреда на службената должност, работната дисциплина, угледот на институцијата или угледот на административниот службеник“, член 73 од Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16)

административен службеник, секретарот, односно раководното лице на институцијата, во случај на неопходна потреба;

8. непреземање или нецелосно преземање на пропишаните мерки за осигурување на безбедноста на доверените предмети во работа;

9. предизвикување на материјална штета со намера или од крајно невнимание;

10. повторување на дисциплинска неуредност повеќе од два пати во тековната година;

11. примање на подароци или друг вид на корист;

12. злоупотреба на статусот на административен службеник;

13. злоупотреба на доверените овластувањата во вршењето на работните задачи;

14. злоупотреба на боледување;

15. злоупотреба на лични податоци;

16. злоупотреба на доверливи податоци;

17. одавање на класифицирана информација со степен на тајност утврдена со закон;

18. внесување и употреба, како и работење под дејство на алкохол или наркотични средства;

19. непридржување кон прописите за заштита од болест, безбедност и здравје при работа, пожар, експлозија, штетно дејствување на отрови и други опасни материи и на прописите за заштита на животната средина;

20. поставување на личен финансиски интерес во судир со положбата и статусот на административен службеник;

21. навредливо или насилничко однесување на работното место;

22. однесување спротивно на одредбите на Кодексот;

23. неоправдано одбивање на учество во работата на органите во кои е избран за спроведување на изборна постапка, попис, како и во други постапки утврдени со закон;

24. неоправдано одбивање да го надгледува реализирањето на екстерното проверување на постигањата на успехот на учениците во основните и средните училишта;

25. спречување на избори и гласање, повреда на избирачкото право и на слободата на определување на избирачите, поткуп при избори, повреда на тајноста на гласањето, уништување на изборни исправи, или изборна измама кои како член на изборен орган, ги извршил административниот службеник;
26. неизвршување или несовесно извршување на должностите како набљудувач и непридржување кон упатствата добиени од страна на Државниот испитен центар при набљудувањето на реализацијата на екстерното проверување на постигањата на успехот на учениците во основните и средните училишта;
27. непостапувањето по обврската за оценување на административен службеник;
28. во управна постапка не бара докази и податоци по службена должност во рокот утврден со закон;
29. во управна постапка не доставува докази и податоци кои се побарани по службена должност во рокот утврден со закон и
30. не ги решава предметите во управна постапка во рокот утврден со закон.

Како нови одредби/основи се воведени одредбите за казнување ако не се почитува Кодексот, како и последните три, поврзани со управната постапка и недоставување/барање на докази и податоци за истата во рок и на начин утврден со закон. Повеќето од одредбите се разгледуваат подолу во анализа на резултатите.

Дисциплинската постапка нема само функција да ги заштити интересите на работодавецот, туку и на наводниот извршител на дисциплинскиот престап му осигура правна заштита од можно самоволие и пристрасност на работодавачот.⁹⁴

За утврдување на одговорноста при дисциплинската неуредност не се води постапка. Претпоставениот административен службеник (доколку нема, друг

⁹⁴ Krašovec, D., 2006, Pogodba o zaposlitvi in odgovornost za delovne obveznosti, Ljubljana, Upravna akademija, str. 27

раководен службеник, секретарот/раководителот на институцијата) може да поднесе писмен извештај за сторена дисциплинска неуредност за одреден службеник. Врз основа на извештајот, секретарот/ раководното лице доколку не се назначува секретар, во рок од 7 дена ја изрекува дисциплинската мерка (според законот носи одлука), против која службеникот има право на жалба до Агенцијата за администрација во рок од 8 дена. Пред изрекување на мерката, на административниот службеник му се дава можност во рок од 3 дена да се произнесе писмено за наводите што постојат против него. Се поставува прашањето: „Дали, доколку службеникот нема непосредно претпоставен раководител, како и во случај за државни советници, секретарот сам до себе поднесува извештај и носи одлука, не претставува ‘кадија те тужи, кадија те суди’?“ Дали носењето одлука значи одлука како правен акт, или носењето одлука е „само употребено“, а станува збор за решение (како конкретен правен акт)?

Додека за полесна повреда не се води постапка, за утврдување на дисциплински престап се води постапка во која странки се:

Административен службеник – службеникот против кој е поднесен предлог за покренување на постапка. Истиот може да биде застапуван од лице кое тој ќе го овласти да го застапува.⁹⁵

Иницијаторот на постапката - секој административен службеник и друго лице - има право да поднесе иницијатива за покренување на дисциплинска постапка, која треба да биде образложена.⁹⁶ Иницијатор за покренување може да биде ДИК, ДЗС или ДИС, доколку станува збор за повреда на службената должност при избори, екстерно проверување или попис.

⁹⁵ Член 4, став 6 од Правилник за начинот на водење на дисциплинската постапка за дисциплински престап и образец за тајно гласање („Службен весник на Република Македонија“ бр. 142/2014)

⁹⁶ Член 77 став 1 од Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16)

Покренувач на дисциплинската постапка - предлог за покренување на дисциплинска постапка поднесува непосредно претпоставениот административен службеник, односно секретарот или раководното лице на институцијата.⁹⁷ Во предлогот задолжително треба да бидат содржани причините за поведување на постапката.⁹⁸

Останале неколку недоречености: што доколку непосредниот претпоставен раководен административен службеник како законски покренувач не покрене дисциплинска постапка и покрај тоа што постои иницијатива и дали во случај да не се согласува со иницијаторот и не ја покрене постапката, треба да даде некое образложение? Дали за него ќе постојат казни доколку не го стори тоа неоправдано? Дали тогаш како покренувач во вакви случаи може да ја продолжи постапката секретарот или со ова завршува постапката без и да почне? Од друга страна не е јасно во кои случаи непосредно претпоставениот службеник може да ја покрене постапката. Дали тоа ќе биде откако ќе го предупреди во полугодишното интервју службеникот, односно по спроведување на постапка за подобрување на ефектот или иако не почнал постапка за подобрување на ефектот, може да покрене дисциплинска постапка? Доколку иницијативата е од друг службеник/лице, не доаѓаме ли до ситуација кога пониско поставениот службеник во хиерархијата за кој е поднесена иницијатива не бил континуирано следен од претпоставениот? Нели во тој случај одговорен е и непосредно претпоставениот службеник, а не само оној за кој е покрената дисциплинската постапка? Ова води кон заклучокот дека одговорност во хиерархиската скала за погорните звања во хиерархијата нема за работата на службениците на кои им се претпоставени.

⁹⁷ Секретарот/раководното лице може да покрене во случај кога нема непосредно претпоставен раководен административен службеник, односно кога раководниот административен службеник е отсутен подолго од 3 месеци, член 2 став 2 од Правилникот за начинот на водење на дисциплинска постапка за дисциплински престап и образец за тајно гласање („Службен весник на Република Македонија“ бр. 142/2014)

⁹⁸ Член 76, став 1 од Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16)

Предлог за покренување на постапка – според Правилникот, член 3 треба да содржи законска основа за давање предлог, име и презиме на административниот службеник, опис на дисциплинскиот престап, законска основа, опис на околностите, времето и местото на извршување, докази за постоење, датум и потпис. Се доставува до секретарот/раководното лице и административниот службеник.⁹⁹

Тело за водење на дисциплинската постапка е дисциплинската комисија, која се формира со решение од секретарот/раководното лице во рок од 8 дена од денот на поднесување на предлогот за покренување постапка, а решението се доставува до Комисијата. Составена е од претседател, 6 члена и заменици. Претседателот е раководен административен службеник, а членови се административни службеници, меѓу кои еден е претставник на синдикатот, ако има таков во институцијата. По исклучок, ако нема раководни или доволен број административни службеници, за претседател се бира кој било административен службеник, а членови и/или претседател во вториот случај се избира од редот на другите вработени. Ако институцијата е мала, односно има помалку од 7 вработени, членовите се од Агенцијата за администрација, а се бараат од секретарот/раководното лице истиот ден на поднесување на предлог за покренување постапка.¹⁰⁰ Од страна на претседателот, од редот на членовите се избира записничар.¹⁰¹ Доколку иницијатор за повредата на службената должност е ДИС, ДИК или ДЗС, Комисијата се формира во рок од 48 часа од денот на поднесување на предлог за покренување на дисциплинска постапка, а за исто толку часа мора да се достави и решението за нејзино формирање до претседателот и членовите.

⁹⁹ Во Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16) , член 77, став 5 погрешно се упатува на став 3 (точно е став 4), исто и во Правилникот, член 4 став 1

¹⁰⁰ Член 76, став 7 - директорот од Агенцијата за администрација е должен да ги номинира во рок од 2 дена од прием на барањето од институцијата

¹⁰¹ Член 4, став 4 од Правилник за начинот на водење на дисциплинската постапка за дисциплински престап и образец за тајно гласање („Службен весник на Република Македонија“ бр. 142/2014)

Решението за формирање ка комисијата заедно со предлогот за покренување на дисциплинска постапка се доставува до претседателот и членовите на комисијата. Комисијата ја формира секретарот, а со самото тоа тој што ги бира членовите за конкретната постапка, остава можност и „отворени раце“ да избере комисија „по негова мерка“.

Во рок од 8 дена од поднесување на предлогот, како што спомнавме погоре, секретарот/раководното лице формира комисија за водење на дисциплинска постапка, која треба да ја утврди одговорноста и да предложи мерка за административниот службеник или да му предложи да го отфрли предлогот. Претседателот на комисијата е должен во рок од 20 дена од формирање на комисијата, а 10 дена пред денот на одржување, да свика седница на која ќе ги покани членовите и административниот службеник против кого е поведена постапка. Доколку иницијатор е Државна изборна комисија (ДИК), Државен завод за статистика (ДЗС) или Државен испитен центар (ДИЦ), поканата се доставува најдоцна 48 часа пред почетокот на истата.

Правилата за водење на дисциплинската постапка се дефинирани во Законот за административни службеници, како и во Правилникот за начинот на водење на дисциплинската постапка за дисциплински престап и образец за тајно гласање.¹⁰² За сè што не е пропишано во Законот и Правилникот, се применува Законот за општа управна постапка¹⁰³ како општ пропис којшто има супсидијарна примена и ја предвидува примената на начелото *lex specialis derogat lex generalis*.¹⁰⁴

Освен до административниот службеник и членовите, покана се доставува и до неговиот застапник, доколку го има, сведоците, а по потреба и до други лица.¹⁰⁵

¹⁰² „Службен весник на Република Македонија“ бр. 142/2014

¹⁰³ „Службен весник на Република Македонија“ бр.124/2015

¹⁰⁴ „со посебните закони одредени прашања можат да бидат уредени поинаку од Законот за општа управна постапка, но не смеат да бидат во спротивност со основните начела и целта на Законот за општа управна постапка, ниту, пак, со нив да се намали заштитата на правата и на правните интереси на странките, загарантирана со Законот за општа управна постапка“, Прирачник за полагање испит за инспектор, Ана Павловска Данева, декември 2015

¹⁰⁵ Во Правилник за начинот на водење на дисциплинската постапка за дисциплински престап и образец за тајно гласање („Службен весник на Република Македонија“ бр. 142/2014), член 5 став 1

Во поканата за расправа, освен име и презиме, време и место, причина, се наведува и својството на лицето кое се повикува.¹⁰⁶

Пред да почне расправата, претседателот утврдува дали сите поканети се присутни и го проверува нивниот идентитет. Доколку, од оправдани причини административниот службеник не може да присуствува на седницата „писмено ќе се произнесе и ќе приложи документација, односно докази со кои ќе го оправда отсуството“.¹⁰⁷ Расправата може да се одржи и во негово отсуство, ако тој отсуствува од неоправдани причини. Кога се исполнети условите за одржување на расправата, претседателот го објавува предметот и ја отвора расправата, со што им дава збор на подносителот на предлогот за дисциплинска постапка (ако е присутен), како и административниот службеник или неговиот застапник кои можат лично или писмено да се произнесат по наводите во предлогот за покренување на постапка. Административниот службеник¹⁰⁸ може да се произнесе писмено (само ако е оправдано отсутен) и усно, односно лично (ако е присутен).

Значи, административниот службеник може да отсуствува од расправата:

- оправдано, кога ќе приложи документација, односно докази за отсуството и има можност писмено да се произнесе. Ако не се произнесе, комисијата ќе ја продолжи постапката.
- неоправдано, кога нема документација, при што комисијата ќе ја продолжи постапката.

¹⁰⁶ Член 6 од Правилник за начинот на водење на дисциплинската постапка за дисциплински престап и образец за тајно гласање („Службен весник на Република Македонија“ бр. 142/2014)

¹⁰⁷ Член 76, став 9 од Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16)

¹⁰⁸ Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16), член 76, став 9 и 10, како и Правилник за начинот на водење на дисциплинската постапка за дисциплински престап и образец за тајно гласање („Службен весник на Република Македонија“ бр. 142/2014) член 7 став 6 и член 8 став 2

Доколку тој не се произнесе лично или писмено, дисциплинската комисија ќе ја спроведе постапката и без тоа.¹⁰⁹ Претседателот и членовите може да поставуваат прашања и да бараат објаснување од подносителот и службеникот. По изјаснувањето од страна на административниот службеник, се пристапува кон изведување на приложените докази, со читање писмени извештаи, информации, изјави или сослушување на сведоците, а кога е потребно, се одредува и вештачење. На расправата може да се изнесат и нови докази, но во Правилникот не е предвидено појавување на нови сведоци, особено од страна на административниот службеник, кои не можеле да бидат повикани уредно од претседателот, бидејќи тој не бил запознаен за нивното постоење. Комисијата, подносителот, административниот службеник и неговиот застапник може да поставуваат прашања до сведоците и другите лица. По изведување на доказите и утврдување на фактите, следуваат завршни зборови од подносителот и службеникот, со кои се резимираат правните и фактички аспекти, а потоа се објавува дека расправата е завршена. За цело време на расправата се води записник,¹¹⁰ кој го потпишуваат сите учесници. Доколку некој не сака да го потпише истиот, се наведуваат причините за тоа. Примерок се дава на подносителот и службеникот.

Недоречености има неколку: нејасно е од каде претседателот знае дали административниот службеник има или нема застапник, дали има сведоци од страна на административниот службеник (од страна на раководителот во предлогот за покренување дисциплинска постапка може ги има во самиот предлог), како и кои се тие други лица за кои има потреба. Тој пред добивање на поканата, а и по тоа нема никаква обврска ниту право да се произнесе за застапник, за сведоци и по наводите за кои се води постапката, сè до почетокот на истата, кога добива можност лично да се произнесе. Дали комисијата може

¹⁰⁹ Член 76, став 10 од Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16) член 7, став 6 од Правилник за начинот на водење на дисциплинската постапка за дисциплински престап и образец за тајно гласање („Службен весник на Република Македонија“ бр. 142/2014)

¹¹⁰ Содржи состав на комисијата, време и место на расправата, подносител на предлогот, административен службеник/застапник, законска основа за престапот, битна содржина на сите искази од сите учесници и доказите кои се изведени.

да ја прекине расправата ако сведоците кои сака да ги повика службеникот не се достапни во моментот? Дали комисијата може да ја продолжи расправата и да не дозволи нови сведоци? Според Закон за општата управна постапка,¹¹¹ член 62, сведочењето на сведокот е во моментот кога тој што ја води постапката ќе одлучи да се појави за утврдување на фактите (за усно) или, пак, во форма на заверена изјава. Што доколку застапникот е спречен да присуствува, а административниот службеник се појави на расправата и побара да се одложи расправата поради неговото отсуство; дали ова претставува повреда на правната помош?

Расправата по правило завршува истиот ден, но може да се прекине кога:¹¹²

- некој од комисијата, односно нивните заменици, од оправдани причини не може да присуствува,
- кога комисијата ќе одлучува по некое претходно прашање или
- ќе побара од некој надлежен орган да достави веродостојни изјави и информации, за кои е потребно време.

За прекилот се донесува решение за кое не е дозволена жалба, а во времето на прекин престануваат да течат сите рокови определени за вршење на дејствија во постапката. За време на прекилот, комисијата не може да презема дејствија, освен ако прекилот е по заклучување на главната расправа, кога може да предложи изрекување на дисциплинска мерка. Постапката продолжува кога ќе прекинат причините за прекилот, а роковите продолжуваат да течат; дејствијата кои ги презеле учесниците во постапката додека трае прекилот немаат правно дејство.

Се поставува прашањето: прекин може да се случи кога ќе се побара некоја информација или ќе се одлучува по некое претходно прашање (период кој

¹¹¹ „Службен весник на Република Македонија“ бр.124/2015

¹¹² Член 10 од Правилник за начинот на водење на дисциплинската постапка за дисциплински престап и образец за тајно гласање („Службен весник на Република Македонија“ бр. 142/2014)

временски е пред завршни зборови и завршување на расправата) - значи расправата не е завршена. Прекин кога некој од комисијата и нејзината замена е отсутен е единствен што може да настане по завршување на расправата. Во член 10, став 4 се вели дека во ваков случај може да се предложи изрекување на дисциплинска мерка, што е спротивно на став 5 од истиот член каде што стои дека дејствијата што се преземени за време на прекин немаат никакво правно дејство, а нивното дејство почнува откако постапката ќе продолжи. Како тогаш може да се предложи изрекување на дисциплинска мерка? Без гласање? За време на прекин, кога нема никакво прво дејство? Кога недостига член/заменик во комисијата, па таа гласа во неполн состав (што законски не е дозволено)?

По завршување на расправата, законот предвидува дека се пристапува кон тајно гласање, со заокружување на редниот број пред текстот за тоа дали е одговорен или не службеникот. Се користи образец за тајно гласање, кој е составен дел на Правилникот, односно делот ДП-1. Доколку се утврди одговорност, Комисијата повторно тајно гласа со пополнување на ДП-2 делот од образецот, повторно со заокружување на редниот број пред текстот за конкретна дисциплинска мерка. Доколку две мерки „имаат еднаков број гласови, поголем од бројот на гласови на третата дисциплинска мерка, тајното гласање се повторува за тие две мерки, а за усвоена се смета онаа мерка која добила мнозинство гласови“.¹¹³ За резултатите од тајното гласање се води посебен записник (состав на комисија, записничар, време и место на одржување, резултати од тајното гласање, предлог на комисија врз основа на добиени резултати) кој го потпишуваат сите членови.¹¹⁴ При гласањето, претседателот и членовите не може да бидат воздржани.

¹¹³ Член 76, став 14 од Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16)

¹¹⁴ Содржи: состав на дисциплинската комисија, записничар, време и место, резултати и предлог на дисциплинска мерка врз основа на резултатите.

По усвојување на мерката, до државниот секретар се доставува предлог за изрекување на мерката, кој содржи: вовед (состав на комисија, подносител и број на предлог, законска основа), изрека (предлог за изречена мерка), образложение (краток опис на престапот со наведување законска основа, кои факти и докази се утврдени, оценка на изведените докази и околностите кои се земени како предвид) и деловен број и потпис од комисијата. Секретарот е должен во рок од 3 дена да донесе решение за изрекување на дисциплинската мерка. Државниот секретар може да изрече дисциплинска мерка различна од онаа која ја предложила комисијата, која е должен да ја образложи со наведување на причините поради кои го сторил тоа.¹¹⁵ Во случај да е изречена парична казна, бидејќи комисијата не гласа за времетраењето на истата, државниот секретар е тој кој го определува временскиот период на дисциплинската мерка (од 1 до 6 месеци). Решението содржи: вовед (кој го носи, по повод чија одговорност и чиј предлог, деловен број и датум на предлогот, законска основа за покренување на постапка), изрека (вид и времетраење на дисциплинска мерка, а ако има и парична казна, од кога ќе произведе правни последици), образложение (краток опис, законска основа, факти и докази кои се утврдени, како и околности кои се земени предвид) и упатство за правно средство (право во рок од 8 дена да поднесе жалба до Агенцијата за администрација).¹¹⁶

Во делот за прекршочни одредби,¹¹⁷ предвидена е глоба во износ од 3500 до 7000 евра во денарска противвредност за секретарот/раководното лице ако не го наведе или не го почитува датумот на извршување на одлуките, спротивно на член 74, став 5: „Во одлуките од ставовите (1)¹¹⁸ и (2)¹¹⁹ на овој член, задолжително се наведува датумот од кој истите се извршуваат.“

¹¹⁵ Член 76, став 17 од Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16)

¹¹⁶ Член 76, став 22 од Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16)

¹¹⁷ член 101 став 3, алинеа 8, Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16)

¹¹⁸ Одлука за дисциплинска неуредност

Нејасно е и користењето на термините, односно оставаат да се запрашаме дали се носи одлука, како што стои во член 74, став 2 од Законот за административни службеници, или се носи решение според член 76, став 15 од истиот закон. Дали е потребна првин одлука, па решение?

При водење на една дисциплинска постапка не може да се изречат повеќе дисциплински мерки, а доколку има битија од повеќе дисциплински престапи, се цени тежината на сите дејствија заедно и се предлага една дисциплинска мерка.

Доколку дисциплинската комисија утврди дека административниот службеник не е одговорен, му предлага на секретарот да го отфрли предлогот, за што тој во рок од три дена е должен да донесе решение за отфрлање на предлогот, односно за запирање на дисциплинската постапка.¹²⁰ Решението за отфрлање на предлогот, односно решението за изрекување на дисциплинската мерка се врачува лично на административниот службеник, по правило, во работните простории на институцијата во која административниот службеник работи, односно на адреса на живеалиштето односно престојувалиштето од кое административниот службеник секојдневно доаѓа на работа. Ако административниот службеник не може да се пронајде на адресата на живеалиштето односно престојувалиштето или ако го одбие врачувањето, решението се објавува на огласната табла во институцијата. По изминувањето на осум работни дена од денот на објавувањето на огласната табла се смета дека врачувањето е извршено.

¹¹⁹ Одлука за дисциплински престап

¹²⁰ Во Правилник за начинот на водење на дисциплинската постапка за дисциплински престап и образец за тајно гласање („Службен весник на Република Македонија“ бр. 142/2014) во член 13 постои грешка во ставот 1 кој се состои во испуштање на негацијата НЕ, но истото е утврдено во член 76, став 12 од Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16)

За повреда на службената должност,¹²¹ на административниот службеник може да му се изрече писмена опомена, парична казна, распоредување на работно место во непосредно пониско звање или престанок на вработувањето.

Критики кон системите кои овозможуваат за секоја повреда да може да се изрече која било од предвидените мерки - има. Авторите кои ги критикуваат овие системи се на мислење дека повредите и дисциплинските мерки треба да се доведат во корелација, како што тоа е направено во казненото законодавство. Така, на пример, авторот Braibant вели: „Не постои корелација помеѓу скапилата на казни и скапилата на повреди. Во казненото право, со закон се дефинираат и казнени дела, но се дефинира и нивната корелација; законот предвидува дека за одредено казнено дело е пропишана казна затвор, а дека за прекршок ќе се казни со парична казна. Овде тоа не е случај: може да се одреди опомена за службеник кој украде многу државни пари, а да се отпушти службеник кој еднаш задоцнил на работа.“¹²²

Можноста предвидените казни за дисциплинска неуредност и дисциплински престап да се изречат за кој било од прекршоците наведени за истите, остава голем простор за субјективизам при одлучувањето. Дали не треба да се направи корелација на казните со прекршоците, како што обично е во кривичните закони, а со тоа да се намали можноста за направена „неправда“? Дали ова гледиште е точно или не? Дали треба да се прифати или не? Ако тргнеме од претпоставката дека самата комисија за одлучување по дисциплинска одговорност работи совесно, одговорно, законски и непристрасно, не би требало да се случи вакво нешто. Доколку законот, односно пропишаното се крши, ни најдобрите закони не вредат, па какви и да се. Во контекст на ова, еден службеник ќе истакне дека „постои селективност во поведувањето на дисциплински постапки, со вршење на притисок на дисциплинската комисија да се одреди секогаш построга мерка (симнување

¹²¹ според член 74 од Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16)

¹²² G. Braibant, *Administrativno pravo Francuske*, Beograd, 2002, str.327-328.

едно место подолу, предлог за престанок на работен однос)“:

Писмената опомена¹²³ би требало да биде првата и најблага (воспитна) мерка, која му е ставена на располагање на раководителот/државниот секретар да направи корекција на однесувањето, да му укаже и да го насочи во кој правец би требало вработениот државен службеник да се движи. Опомената може да се сфати како шанса на вработениот службеник да ја увиди грешката која ја прави, да се поправи и/или да го смени однесувањето, но таа е и предупредување дека доколку не го смени однесувањето/ја повторува истата и/или друга повреда на службената должност, може да му се изрече потешка дисциплинска мерка. Таа има морално влијание врз службеникот, но со тоа не го губи правниот карактер. Таа е правна мерка, со неа се изрекува повреда на правните норми, не на моралните, но влијанието врз службеникот зависи од неговиот морален карактер. Некаде се среќава дека таа е само морална санкција, а не и правна, што зависи од гледиштето на истражувачот. Секако, доколку службеникот се грижи за сопствениот углед и за својата кариера како административен службеник, оваа мерка би требало да биде доволна и да го постигне саканиот ефект. Се изрекува за дисциплинска неуредност.

Парична казна - може да се изрече за дисциплинска неуредност и дисциплински престап, со таа разлика што кај првите таа е во висина од 20% од висината на едномесечниот износ на нето плата исплатена во последниот месец, во траење од 1 до 3 месеци, а во вториот случај висината е 30%, а траењето од 1 до 6 месеци.

Распоредување на работно место во непосредно пониско звање – предвидена е само за дисциплински престап. Оваа одредба не дефинира на колкав период е распоредувањето на работно место во непосредно пониско звање (не е прецизирано дали е трајно). Распоредување на работно место во пониско звање е и еден вид на парична казна, бидејќи распоредувањето на работно

¹²³ Член 74, став 1, Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16) може да се изрече само за дисциплинска неуредност

место во непосредно пониско звање повлекува и пониска плата. Не е специфицирано што ако службеникот е распореден на работно место со најниско звање (помлад референт/помлад соработник) и/или ако нема такво слободно работно место во актот на систематизација, кое одговара на неговото образование. Ова не води кон тоа да го поставиме прашањето дали ова ја прави ограничена оваа мерка и дали оваа мерка е последна шанса на државниот службеник да се дисциплинира.

Престанок на вработувањето – ова е најтешката дисциплинска мерка. Со изрекување на оваа казна, се отстранува од работа службеникот кој недостојно, непоправливо, грубо, трајно го нарушил угледот на службата, како и својот личен углед, односно настапиле штетни последици за институцијата. Притоа, не се утврдени олеснителни околности за административниот службеник.

При изрекување на сите споменати дисциплински мерки, се земаат предвид: тежината на повредата, последиците од повредата, степенот на одговорноста на административниот службеник, околностите под кои е сторена повредата, неговото поранешно однесување и вршењето на работите, како и други олеснителни и отежнителни околности кои се од значење за изрекување на дисциплинската мерка. Вака дефинирани отежнителни и олеснителни околности не би можело да бидат објективно применети насекаде (тежина на прекршок и последици од истиот, степен на одговорност, услови под кои е направен, претходни направени грешки, ставот и други релевантни околности). Комисијата не секогаш е запознаена со истите, односно од каде може да ги знае сите олеснителни/отежнителни околности доколку не е вклучено одделението за човечки ресурси? Ваквото „изземање“ на ова одделение од

постапките води кон заклучокот дека со ова се намалува објективноста и утврдувањето на фактите.¹²⁴

Збирот на паричните казни во еден месец од сите изречени мерки за дисциплинска неуредност, престап и слаб ефект не може да надмине 30% од износот на неговата вкупна нето плата за тој месец. Доколку работниот однос на административниот службеник му престане во институцијата во која му е изречена казна, наплатата по барање на таа институција ќе ја спроведе новиот работодавач или надлежен орган во постапка утврдена со закон. Задршката од плата не може да надмине една третина од износот на неговата вкупна нето плата за тој месец.¹²⁵

Дисциплинска постапка не може да се поведе:

- ако поминал еден месец од денот кога непосредно претпоставениот раководен службеник/секретарот/функционерот дознал за повредата на службената должност (субјективен рок);
- поминале три месеци од денот кога е сторена повредата на службената должност (ако е по наод од внатрешна ревизија, рокот на застареност е една година) (објективен рок) и
- ако дисциплинската одговорност повлекува и кривична, дисциплинската постапка застарува во рок од две години од дознавање за повредата.

¹²⁴ „Враќање на форматот на дисциплински комисији на три члена и доделување поголема одговорност на одделенијата за човечки ресурси во дисциплинска постапка“ побараа група граѓански организации и е резултат на синергија и соработка помеѓу нив, научни работници и експерти со Предлогот за итни демократски реформи, јули 2016 година, http://iks.edu.mk/attachments/article/274/BP_MKD_FINAL_08.07.2016.pdf

¹²⁵ Член 79 од Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16)

Застарувањето¹²⁶ на дисциплинските постапки е поврзано со можноста на службеникот да се брани, како и можноста доказите да се уништат или изгубат, а сведоците да не може да се пронајдат, да не бидат достапни.¹²⁷

Суспензијата е посебна мерка, која се употребува кога сè уште не е утврдена одговорноста на службеникот. Целта е да се оддалечи од работата, но привремено, додека не се утврди вината. Административен службеник може да биде суспендиран од институцијата врз основа на решение од секретарот/раководното лице на институција во која не се назначува секретар. Причините се суспензија се во природата на повредата, а се однесуваат на присуство во институцијата на службеникот додека трае постапката (оневозможување на утврдување на одговорноста штетно ќе се одрази на институцијата) кога е покрената дисциплинска постапка, како и во случај на кривична постапка за кривично дело сторено во врска со работата или на работа.

Суспензијата може да трае до донесување на правосилно решение. Одлуката до кога може да трае е оставена во рацете на секретарот и по негова волја, видување и мислење, а не со прецизно дефинирани рокови. Со употреба на зборовите „може да трае“, на мислење сум дека е дадена голема слобода и субјективизам во одлучувањето на секретарот. Платата на службеникот кој е под суспензија е 60% од платата што ја примил во последниот месец, но не е јасно што ако службеникот биде ослободен од обвинението - кои се

¹²⁶ Она на што се пожалиле, односно го дале како забелешка во извештаите разните органи е проблеми поради кратките субјективни и објективни рокови за застареност за поведување на дисциплинската постапка, особено кај институциите кои имаа подрачни служби. Поради воспоставениот начин на работа на внатрешните контролни механизми на институцијата, Внатрешната контрола и Внатрешната ревизија, кои ја контролираат работата на подрачните служби, од аспект на усогласеност на работењето на подрачните служби со законските и подзаконски акти на институцијата, според кои контролата се врши во тековната година, за претходната година, кога и најчесто по детектирање на пропустите во работењето и поднесување на конечните извештаи од извршена контрола и ревизија до директорот/раководното лице, најчесто се изминати субјективните и објективните рокови за поведување на дисциплинската постапка согласно со член 78 од Законот за административни службеници.

¹²⁷ Во некои земји, поради тоа што некои дисциплински прекршоци е тешко да се откријат (освен со ревизија), а и поради нивната тежина, рокот на застареност е и до 6 години, како во Шпанија на пример, или 7 во Германија. Во САД не постои рок на застареност, но се очекува брзо делување.

последниците што настанале и ги претрпел службеникот и како ќе бидат надоместени во тој случај.

2.3.2. МАТЕРИЈАЛНА ОДГОВОРНОСТ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ

Материјалната одговорност на административните службеници е дадена во Глава XIII од Законот, како и во Правилникот за начинот на водење на постапката за утврдување¹²⁸ на материјалната одговорност и формата и содржината на решението за надомест на штета.¹²⁹

Разликуваме три вида на штета: штета што ја претрпел административниот службеник, штета што тој ја направил кон трети лица и штета што ја направил кон институцијата. Административниот службеник може да претрпи штета на работа или во врска со работа. Во тој случај, институцијата е должна да му ја надомести штетата согласно со Законот за облигациони односи. Доколку административниот службеник во вршење на работите и работните задачи предизвика штета кон трети лица, институцијата е должна да ја надомести материјалната штета што ја предизвикал.¹³⁰ Доколку административниот службеник, на работа или во врска со работа, намерно или во крајна небрежност предизвика штета на институцијата, одговорен е за истата и е должен да ја надомести.

Предлог за покренување на постапката за утврдување на материјална одговорност поднесува непосредно претпоставениот административен службеник, односно секретарот. Предлогот содржи: законска основа, име и презиме на административниот службеник, опис на материјалната штета, време, место и околности под кои е сторена, докази за сторена штета, место и

¹²⁸ Во член 82 став 7 од Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16) стои УРЕДУВАЊЕ, а правилникот има наслов УТВРДУВАЊЕ

¹²⁹ („Службен весник на Република Македонија“ бр. 142/2014)

¹³⁰ Член 83 од Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16)

потпис на подносителот. Предлогот се доставува до секретарот/¹³¹раководното лице и административниот службеник.

- Разлика од дисциплински престап - по исклучок се наведува секретарот, ако нема непосредно претпоставен, или ако е отсутен подолго од 3 месеци. Исто така, не постои можност за иницијатива од други лица.

Секретарот/раководното лице донесува решение за формирање на комисија за утврдување на материјалната одговорност. Комисијата има три члена, од кои еден е претседател. Претседателот е од раководните административни службеници, а другите два члена се на исто ниво како и административниот службеник против кого се води постапката. Доколку нема раководни, тогаш претседател и членови се кои било административни службеници. Решението заедно со предлогот се доставува до административниот службеник и комисијата. Претседателот од редот на вработените избира записничар.

- Разлика од дисциплински престап – нема рок во кој секретарот треба да донесе решение за формирање на комисија (значи ли дека не мора ни да формира); записничарот не е од комисијата; нема можност за застапник; комисијата е од 3 члена, додека при дисциплински е од 6+1; нема претставник од синдикатот.

Од страна на претседателот се свикува седница, на која се поканети членовите, записничарот, административниот службеник и други лица. Подносителот на постапката може, но не мора да присуствува на седницата.

- Разлика од дисциплински престап - нема рок во кој комисијата треба да ја свика седницата од формирањето; нема детали за поканата за расправа, односно не е прецизирано како се повикуваат.

¹³¹ Доколку секретарот е само покренувач на постапката за материјална одговорност, повторно сам на себе си доставува предлог.

На седницата се изведуваат доказите и административниот службеник лично се произнесува за наводите во предлогот. Доколку не може да присуствува на расправата од оправдани причини, за кои приложува документација најдоцна до отворање на расправата, тогаш се произнесува писмено. Доказите се изведуваат со писмени извештаи, информации и изјави или со сослушување на сведоци, а кога е потребно се одредува и вештачење. На расправата може да се достават дополнителни докази. Прашања од страна на сите учесници до сведоците и другите лица се дозволени. На крај, како и кај дисциплинската постапка, имаме завршни зборови и завршување на расправата.

- Различно од дисциплински престап – не се утврдува дали сите се присутни; не е прецизирано дали расправата продолжува доколку административниот службеник за кој се води постапката неоправдано не се појави; не е специфицирано отворање на расправата; не е специфициран редот на произнесување на службеникот, подносителот и доказите; не е специфицирано што ако службеникот не сака да се произнесе.

Правилата кои важеа кај дисциплинската постапка за прекинување на истата и правните дејства, како и за содржината и правилата за потпишување на записникот од расправата, се идентични и во постапката за утврдување на материјална одговорност.

Согласно со член 81, став 6 од Законот за административни службеници, комисијата ја утврдува материјалната одговорност за постоење на материјална штета, нејзината висина и начинот на сторување, кој ја предизвикал штетата и кој ќе ја надомести. Комисијата поднесува извештај (законска основа за него, состав на комисија, подносител и број на предлог, предлог на комисијата, висина на штетата доколку е утврдена, образложение со факти и докази за

висината и одговорноста, потписи, архивски број, датум и печат) до секретарот, врз чијашто основа тој носи одлука¹³² за надоместок на штета.

- Различно од дисциплински престап - нема гласање од страна на комисијата (што ако не се утврди одговорност); не е прецизирано дали доколку штетата ја направиле повеќе лица, секој одговара за својот дел; не е доуредено дали може да се договори надомест без да се води постапката и да се признае вината.

Решението за надомест на штета содржи: вовед (кој и кога го донел, законска основа, за чија одговорност и во врска со чиј предлог), изрека (постоење/непостоење на материјална одговорност, висина и начин на надоместување), образложение (факти и докази врз основа на кои е утврдена фактичката состојба, оценка на доказите и околностите кои се земени предвид), упатство за правно средство (во рок од 8 дена може да се поднесе жалба до Агенција за администрација), број, датум и место на решавање, како и потпис и печат. Секретарот може целосно или делумно да го ослободи административниот службеник од надоместување на штетата, доколку не е сторена со намера или со нејзина исплата се загрозува егзистенцијата на административниот службеник, неговото семејство или во случаи утврдени со колективен договор. Решението за надоместок на штета се доставува до административниот службеник и подносителот на предлогот.

- Различно од дисциплински престап – нема дообјаснување како се доставува решението (дома, огласна табла¹³³); можноста на секретарот да го ослободи не е специфицирано да се образложи; што ако е утврдена одговорност и кај други лица за истото дело?

¹³² Член 81, став 7 од Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16), додека во член 82, став 7 од Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16) и член 10 и 11 од Правилник за начинот на водењето на постапката за утврдување на материјална одговорност и формата и содржината на решението за надомест на штета („Службен весник на Република Македонија“ бр. 142/2014), носи РЕШЕНИЕ

¹³³ Се упатува на ЗОПУ, но се поставува прашањето зошто кај дисциплински престап се оди подетално, а кај утврдување на материјална одговорност не

Целата постапка за утврдување на материјална одговорност не може да се води подолго од 60 дена од денот на формирање на комисијата. Постапка не може да се поведе ако од денот од кој е сторена штетата е поминала една година, или поминале 30 дена од денот кога непосредно претпоставениот раководител/секретарот дознале за истата (ако е по наод на внатрешна ревизија, тогаш застареноста е една година).

Административниот службеник, во рок од 60 дена од конечноста на одлуката треба да ја надомести штетата. Ако не го стори тоа, институцијата поведува постапка пред надлежен суд.

2.4. ОДГОВОРНОСТА НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА ПРЕТХОДНО И СЕГА

2.4.1. ДРЖАВНИ VS АДМИНИСТРАТИВНИ СЛУЖБЕНИЦИ

Законот за државни службеници¹³⁴ престанува да важи на 23.02.2015 година. Одредбите од овој закон кои се однесуваат на делот на дисциплинска и материјална одговорност се менувани неколку пати: 2001, 2005, 2006, 2008, 2009 и 2010 година. Подолу ќе ги разгледаме разликите во делот на водење и утврдување на дисциплинската постапка, односно новините и разликите меѓу новиот Закон за административни службеници од една страна и Законот за државни службеници и Законот за јавни службеници, од друга. Разлики има и во други делови на законите, како на пример во начинот на оценување,¹³⁵ но ова разгледување не се задржува детално на други одредби, освен на

¹³⁴ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 6/2009, 114/2009, 35/2010, 167/2010, 36/2011, 6/2012, 24/2012, 15/2013, 82/2013, 106/2013, 132/2014 и Одлука на Уставниот суд на Република Македонија У.бр.186/2000 („Службен весник на Република Македонија“ број 30/2001); Одлука на Уставниот суд на Република Македонија У.бр.132/2001 („Службен весник на Република Македонија“ број 100/2002); Одлука на Уставниот суд на Република Македонија У.бр.37/2003 („Службен весник на Република Македонија“ број 84/2003); Одлука на Уставниот суд на Република Македонија У.бр.161/2005 („Службен весник на Република Македонија“ број 118/2008) и Одлука на Уставниот суд на Република Македонија У.бр.66/2008 („Службен весник на Република Македонија“ бр.128/2008) и У.бр.206/2008 („Службен весник на Република Македонија“ бр.1/2010) и Закон за дополнување на Законот за Владата на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.10/2010).

¹³⁵ Имено, како што спомнавме погоре, оценувањето по Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16) е од непосредниот раководител и 6 други лица, кои службеникот сам си ги избира (како соработници од и надвор од институцијата). Законот за државни службеници предвидуваше оценување само до страна на непосредно претпоставениот раководител.

прашањата што е дисциплинска неуредност/престап и како тече постапката од иницијатива до докажување на одговорноста.

ДИСЦИПЛИНСКА НЕУРЕДНОСТ И ДИСЦИПЛИНСКИ ПРЕСТАП

Државниот службеник во согласност со поранешниот/неважечки Закон за државни службеници е одговорен за вршењето на службените задачи, а за нивната повреда одговара дисциплински. Одговорноста за сторено кривично дело не ја исклучува дисциплинската одговорност.¹³⁶ Повредата може да биде потешка, односно дисциплински престап и полесна, дисциплинска неуредност.

За потешка повреда на службената должност, односно дисциплински престап¹³⁷ има измена/разлика во делот кој ја лоцира одговорноста за политичко дејствување, поточно во Законот за административни службеници имаме подетално дефинирање на истото. Исто така, новина во Законот за административни службеници е учеството во попис и други постапки утврдени со закон, незаконито располагање со финансиските средства (освен со материјалните), а ја нема одредбата за обезбедување на услови на работа во случај на штрајк.¹³⁸ За предизвикување на поголема материјална штета во Законот за административни службеници стои дека истата може да биде со намера или од крајно невнимание, нешто што го немаше во поранешниот Закон за државни службеници. За дисциплинската неуредност¹³⁹ да стане

¹³⁶ Делот за одвоеност на кривичната и прекршочна одговорност и дисциплинската одговорност, кој беше разработен кај Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16), важи и овде.

¹³⁷ „потешка значителна повреда на службената должност, односно потешка повреда на угледот на службата или угледот на државниот службеник“, член 65, став 3

¹³⁸ Правото на штрајк и синдикалното здружување се дефинирани во Закон за вработените во јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр. 24/14, 199/14 и 27/16) , член 32

¹³⁹ Постои случај, за кој има и одлука/ревизија од Врховен суд на РМ, во кој судот се изјаснува: „Во согласност со членот 77 ставот 1 точка 1 од Законот за државните службеници („Службен весник на РМ“ бр. 59/00...69/04), дисциплинска неуредност е недоаѓање на работа во определеното време и одењето од работа пред истекот на работното време и покрај опомената од непосредно претпоставениот државен службеник. Во согласност со членот 78 ставот 1 точка 9 од наведениот закон, дисциплински престап е повторување на дисциплинската неуредност. Во согласност со ставот 2 точка 3 од членот 78 на наведениот Закон за дисциплинските престапи од став 1 на овој член се изрекува престанок на вработувањето, кога настапиле штетни последици за органот, а притоа не се утврдени олеснителни околности за државниот службеник кој го сторил престапот. Врховниот суд на РМ, имајќи ги предвид цитираните законски одредби, наоѓа дека повторувањето на дисциплинската неуредност од страна на државниот

дисциплински престап, согласно со одредбите во Законот за административни службеници треба да се повтори повеќе од два пати во текот на годината, додека согласно со одредбите од стариот/неважечки Закон за државни службеници стоеше само повторување на дисциплинска неуредност.

Во двата закони, по претходен извештај од непосредно претпоставениот државен службеник (ако нема, тогаш некој раководен службеник или функционерот), а по претходна можност (писмено известување) државниот службеник да даде одговор на извештајот, секретарот изрекува дисциплинска мерка за дисциплинска неуредност.¹⁴⁰ Во Законот за административни службеници се прецизирани роковите, кои ги нема во Законот за државни службеници, како и можноста за жалба до Агенцијата за администрација.

Странки во дисциплинската постапка според Законот за државни службеници, кој е вон сила, се:

Државниот службеник – службеник против кого е поднесен предлог за покренување на дисциплинска постапка, односно против кого се води дисциплинската постапка. Тој има право да биде застапуван од лице кое ќе го овласти за истото.¹⁴¹

Иницијатор на постапка - секој државен службеник и друго лице може да поднесе иницијатива за дисциплинска постапка, која треба да биде

службеник и покрај опомената од непосредно претпоставениот, претставува дисциплински престап за кој се изрекува дисциплинска мерка, престанок на вработување“. Збирка на судски одлуки 2004-2014, Врховен суд на РМ, Книга XI, Рев.бр.23/08, http://vsrm.mk/cms/FCKEditor_Upload/File/%D0%97%D0%B1%D0%B8%D1%80%D0%BA%D0%B0%20%D0%BD%D0%B0%20%D1%81%D1%83%D0%B4%D1%81%D0%BA%D0%B8%20%D0%BE%D0%B4%D0%BB%D1%83%D0%BA%D0%B8%202004-2014.pdf, како и Збирка на судски одлуки, Д-р Тодор Витларов Д-р Кирил Чавдар, <http://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2013/11/sudski-odluki.pdf>

Забелешка: се работи за пречистен текст на Законодавно-правната комисија на СРМ од 30 ноември 2005 година, каде членовите од Законот се поинаку нумерирани, а судот го користи овој пречистен текст од „Службени весник на Република Македонија“ бр. 108/2005 (повеќе на <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/BE6EDC372E246B4291C79DA3B6EBD2A1.pdf>)

¹⁴⁰ Член 69 од Закон за државни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 59/00, 112/00, 34/01, 103/01, 43/02, 98/02, 17/03, 40/03, 85/03, 17/04, 69/04, 81/05, 61/06, 36/07, 161/08, 6/09, 114/09, 35/10, 167/10, 36/11, 6/12, 24/12, 15/13, 82/13, 106/13 и 132/14)

¹⁴¹ Член 8 од Правилникот за начинот на водење на дисциплинската постапка за утврдување на дисциплински престап („Службен весник на Република Македонија“ бр. 69/2006 и 58/2011)

образложена.¹⁴² Иницијатор може да биде ДИК, доколку станува за повреда поврзана со избори.

Покренувач на постапката – непосредно претпоставениот државен службеник, односно раководниот службеник или функционерот (ако не се именува секретар).¹⁴³

Предлогот за покренување постапка согласно со Закон за државни службеници кој повеќе не важи, се доставува до службеникот и синдикалната организација чиј член е државниот службеник. Предлогот содржи: име и презиме, опис на повредата на службената должност и на околностите под кои таа е сторена, времето и местото на извршување, законска основа, докази и датум и потпис.¹⁴⁴ Она што е различно меѓу двата закони - Закон за административни службеници и Закон за државни службеници - е вклученоста на синдикалната организација во Законот за државни службеници, која на поинаков начин е вклучена во дисциплинските постапки во Законот за административни службеници.

Предлогот за покренување дисциплинска постапка¹⁴⁵ во согласност со Закон за државни службеници, кој е вон сила, е дефинирано дека се доставува до државниот службеник и синдикалната организација. Во Правилникот, пак, различно од законот, наведено е дека предлогот се доставува до секретарот.¹⁴⁶ Секретарот донесува решение за формирање комисија, која е тело за водење на постапката. Како и во новиот Закон за административни службеници, таа се формира во рок од 8 дена од денот на поднесување на предлогот за

¹⁴² Член 71, став 1 од Закон за државни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 59/00, 112/00, 34/01, 103/01, 43/02, 98/02, 17/03, 40/03, 85/03, 17/04, 69/04, 81/05, 61/06, 36/07, 161/08, 6/09, 114/09, 35/10, 167/10, 36/11, 6/12, 24/12, 15/13, 82/13, 106/13 и 132/14)

¹⁴³ Член 71 став 3 од Закон за државни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 59/00, 112/00, 34/01, 103/01, 43/02, 98/02, 17/03, 40/03, 85/03, 17/04, 69/04, 81/05, 61/06, 36/07, 161/08, 6/09, 114/09, 35/10, 167/10, 36/11, 6/12, 24/12, 15/13, 82/13, 106/13 и 132/14)

¹⁴⁴ Член 6 од Правилникот за начинот на водење на дисциплинската постапка за утврдување на дисциплински престап („Службен весник на Република Македонија“ бр. 69/2006 и 58/2011)

¹⁴⁵ член 71, став 4 до Закон за државни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 59/00, 112/00, 34/01, 103/01, 43/02, 98/02, 17/03, 40/03, 85/03, 17/04, 69/04, 81/05, 61/06, 36/07, 161/08, 6/09, 114/09, 35/10, 167/10, 36/11, 6/12, 24/12, 15/13, 82/13, 106/13 и 132/14)

¹⁴⁶ член 7 од Правилникот за начинот на водење на дисциплинската постапка за утврдување на дисциплински престап („Службен весник на Република Македонија“ бр. 69/2006 и 58/2011)

дисциплинска постапка. Разликата е во бројот на членови. Наместо 7, како што е според Закон за административни службеници, таа според Закон за државни службеници е составена од 3 члена, од кои еден раководен - претседател, а еден со исто звање како и службеникот за кој е покрената дисциплинската постапка. Ако нема раководни службеници, тогаш тоа се кои било вработени од органот. Доколку иницијатор за дисциплинската постапка е ДИК, Комисијата се формира во рок од 48 часа до поднесување на предлогот за покренување на дисциплинска постапка, а за исто толку часови таа треба да се достави до Комисијата.

Освен со закон и со Правилникот за водење на дисциплинската постапка, беше уреден начинот за водење на постапката и како и правилата поврзани со Комисијата.¹⁴⁷ Комисијата според Законот за државни службеници има записничар кој е од редот на вработените на органот, а го определува претседателот на Комисијата. Комисијата работи во полн состав, а донесува одлуки со мнозинство гласови.

Правила на дисциплинската постапка при дисциплински престап на државни службеници,¹⁴⁸ како што спомнавме, беа дефинирани во Законот за државни службеници и правилник. Комисијата која ја формирал секретарот според Законот за државни службеници го доставува на одговор до државниот службеник и синдикалната организација предлогот за покренување на дисциплинска постапка. Ако иницијатор е ДИК, Комисијата во рок од 48 часа е потребно да побара одговор од државниот службеник, кој се изјаснува по однос на истото за 72 часа. Различно од Законот за административни службеници во постапката има во рокот за завршување на истата. Во Закон за државни службеници рок е 60 дена сметано од денот на донесување решение за

¹⁴⁷ Член 3 од Правилникот - иако има два правилници во периодот додека е важечки Законот за државни службеници (од 2009 и 2011 година), истите се со многу малку разлики

¹⁴⁸ Правилата за водење на дисциплинската постапка, дефинирани се во Законот за државни службеници, како и во Правилникот за начинот на водење на дисциплинската постапка за утврдување на дисциплински престап („Службен весник на Република Македонија“ бр. 69/2006) и Правилникот за начинот на водење на дисциплинската постапка за утврдување на дисциплински престап („Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2011). По преземање на надлежноста на Министерството за информатичко општество и администрација од АДС/АА, вториот правилник е донесен од страна на министерот, додека првиот бил од директорот на АДС

формирање на комисија, односно 15 дена доколку престапот е поврзан со избори.

Претседателот на Комисијата според Законот за државни службеници закажува расправа¹⁴⁹ и ги повикува: државниот службеник, подносителот на предлогот, претставници на синдикатот, застапникот, сведоците, по потреба други лица, најдоцна 5 дена пред расправата¹⁵⁰ (ако иницијатор е ДИК, 48 часа пред почеток на расправата). Поканата содржи име и презиме, својство на лицето, време и место и причина за повикување. Се доставува на работа, односно на адреса на живеење на државниот службеник. Пред почетокот на расправата, претседателот на Комисијата утврдува дали сите поканети се присутни и го проверува идентитетот. Расправата може да се одржи и без државниот службеник, ако тој и неговиот застапник биле уредно повикани, а отсутнуваат од неоправдани причини.

Главно отворањето, затворањето и текот на расправата кај Законот за државни службеници, кој е вон сила, се исти како и текот на расправата за административни службеници, со следниве разлики:

- Административниот службеник/застапникот може лично или писмено да се изјаснат на самата расправа,¹⁵¹ додека државниот службеник според Законот за државни службеници дава одговор на предлогот пред закажување на расправата,¹⁵² а на самата расправа има можност повторно да се изјасни за истото

¹⁴⁹ Свикува седница кај Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16)

¹⁵⁰ Во Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16) 10 дена

¹⁵¹ Член 76, став 9 од Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16)

¹⁵² Член 7, став 3 и 4 од Правилникот за начинот на водење на дисциплинската постапка за утврдување на дисциплински престап („Службен весник на Република Македонија“ бр. 69/2006 и 58/2011)

- При изведувањето на доказите според Законот за државни службеници, Комисијата се води од начелото на слободна оценка на доказите¹⁵³
- Согласно Закон за државни службеници, во текот на постапката се бара мислење и од синдикалната организација¹⁵⁴
- Прекин на постапката има во различни случаи: кај административни ако комисијата не може да присуствува или кога решава за некое претходно прашање, додека според веќе неважечкиот Закон за државни службеници има прекин ако државниот службеник се разболел (боледување од лекар), ако некој од учесниците е на подрачје со поплави, непогоди и сл. и не е во можност да дојде и кога решава за некое претходно прашање. Комисијата според одредбите во Закон за државни службеници носи заклучок за прекин, додека за административни службеници се носи решение за прекин.

Законот за државни службеници предвидувал за цело време да се води записник, кој е со идентична содржина како и во постапката за административен службеник. Разлики во постапката имаме во гласањето. Додека според Законот за административни службеници, како што е опишано погоре, има двапати гласање, според Законот за државни службеници се гласа со мнозинство гласови, по што му се предлага на секретарот дисциплинска мерка, ако е направена повреда.¹⁵⁵ Гласањето не е тајно, како во новиот Закон за административни службеници, туку јавно (се мисли во кругот на Комисијата).

Законот за државни службеници кој повеќе не е во сила, предвидува и ако Комисијата, која одлучува за дисциплинска повреда на службениците, утврди дека не е направена повреда, му предложи на секретарот да го отфрли

¹⁵³ Член 13, став 3 од Правилникот за начинот на водење на дисциплинската постапка за утврдување на дисциплински престап („Службен весник на Република Македонија“ бр. 69/2006 и 58/2011)

¹⁵⁴ Член 14 од Правилникот за начинот на водење на дисциплинската постапка за утврдување на дисциплински престап („Службен весник на Република Македонија“ бр. 69/2006 и 58/2011)

¹⁵⁵ Предлогот содржи исто што и предлогот за административен службеник, со таа разлика што кај административен службеник краткиот опис и законската основа се во образложение, а кај државниот во изрека

предлогот, односно да ја запре постапката, со образложен предлог.¹⁵⁶ За советувањето и гласањето се води посебен записник, во кој исто така може да има издвоени мислења, како и кај записникот од текот на расправата.¹⁵⁷

Решението за изрекување дисциплинска мерка според законот кој престана да важи, Законот за државни службеници, го носи секретарот,¹⁵⁸ на предлог од Комисијата. Тоа содржи: вовед (кој и кога го донесол, по повод чија одговорност и во врска со чиј предлог), изрека¹⁵⁹ (вид на изречена дисциплинска мерка и краток опис на повредата), образложение (кои факти и врз основа на кои докази се утврдени, каква е оценката на изведените докази и кои околности се земени предвид) и правна поука за заштита на правата (8 дена за жалба во Агенција за државни службеници).

За повреда на службената должност¹⁶⁰ на државниот службеник, Законот за државни службеници предвидува дека може да му се изрече јавна опомена,¹⁶¹ парична казна, распоредување на работно место во непосредно пониско звање или престанок на вработувањето. Паричната казна на почеток беше од 10% до 30%, но со измените во 2010, стана 20% за неуредност, односно 30% за

¹⁵⁶ Во Правилникот од 2006, предлог за отфрлање/запирање било дозволено кога предлогот за покренување бил недопуштен, ненавремен, поднесен од неовластено лице/предлагачот го повлече предлогот (член 20, став 2 и 3)

¹⁵⁷ Во Правилникот од 2006 стоеше дека овој записник може да го разгледа само второстепената комисија од АДС, за цело време стои во посебна обвивка, на која се забележува кога е разгледан.

¹⁵⁸ Види одлука на Основен суд Битола, 27.08.2012 РО БР.54/12, <http://www.osbitola.mk/Odluki.aspx?odluka=12509>, „Имено, од решението со кое на тужителката и е изречена дисциплинска мерка не може да се утврди која неправилност тужителката ја направила при работењето, кога тоа се случило и како е направена повредата на работните обврски. Од ова решение произлегува дека секретарот од изведените докази утврдил дека државниот службеник З. С. е виновна за сторен дисциплински престап опфатен во чл. 68 ст.1 точка 1 од ЗДС, а во образложението на истиот секретарот се повикува на она што е утврдено во Записникот за редовна инспекциска контрола која е извршена на ден 24.02.2011 година. Самиот секретар во своето решение за изрекување на дисциплинска мерка наведува дека државниот службеник не е потпишан и не примил решение по извршениот надзор, па во таков случај не било ниту можно да ги отстрани неправилностите кои биле констатирани при надзорот. Од доказите кои ги приложи тужениот не може да се утврди каков предлог за дисциплинска мерка имала предложено дисциплинската комисија, а во решението секретарот утврдува дека бил направен дисциплински престап. Во овој случај, секретарот си презел ингеренции за кои не е надлежен односно, дисциплинската комисија требало да утврди дали државниот службеник направил повреда, а секретарот само да определи дали ќе се изрече казна а ако се изрече, каква казна ќе биде изречена.“

¹⁵⁹ Види одлука на Апелационен суд Штип, 29.03.2010 РОЖ-97/10 „тужениот бил должен тој настан да го наведе во изреката на решението, како и да ги наведе евентуално превземените дејствија од тужителот, а воедно требало да поднесе предлог за поведување на дисциплинска постапка најдоцна во рок од 1 месец од денот на дознавањето на повредата од страна на непосредниот раководен државен службеник, односно раководниот службеник или функционерот кој раководи со органот во смисла на чл.83 од Законот за државни службеници.“ <http://www.asstip.mk/Odluki.aspx?odluka=2526>

¹⁶⁰ според член 66

¹⁶¹ писмена опомена, Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16)

престап. Во првичниот текст од законот од 2000 година, распоредување на работно место во непосредно пониско звање не било предвидено. Во текот на годините, додадено е со измена, а во еден период (од 2005 до 2010), траењето на ваквото распоредување е дефинирано од 6 месеци до 1 година, за подоцна овој дел да биде избришан и одредбата не дефинира на колкав период е распоредувањето на работно место во непосредно пониско звање.¹⁶²

Најтешка дисциплинска мерка која Законот за државни службеници ја предвидува е престанок на вработувањето.¹⁶³ Со изрекување на оваа казна се отстранува од работа службеникот кој недостојно, непоправливо, грубо, трајно го нарушил угледот на службата, како и својот личен углед. При оваа мерка, не се утврдени олеснителни околности за државниот службеник.

Законот за државни службеници, кој престана да важи, предвидува дека дисциплинска постапка не може да се поведе:

- ако поминал еден месец од денот кога непосредно претпоставениот раководен службеник/секретарот/функционерот дознал за повредата на службената должност;¹⁶⁴
- поминале три месеци од денот кога е сторена повредата на службената должност и

¹⁶² Види одлука на Основен суд Винаца, 26.04.2010 РО-39/09, <http://www.osvinica.mk/Odluki.aspx?odluka=799> „При одлучувањето по оваа правна работа, Судот не се впушташе во оценување дали тужителот сторил дисциплинска повреда со направени пропусти, недостатоци и престапи, а поради сторени пропусти што ги направил тужениот од формален карактер при донесувањето на решението за изрекување на дисциплинска мерка, поради што следувааше да се усвои тужбеното барање на тужителот, а Решението за изрекување на дисциплинска мерка за распоредување на тужителот на работно место во пониско звање-советник во траење од 1 година - бр. 04-43/69 од 11.09.2009 година донесено од директорот на Ц.у.к.-С. и Одлуката за одбивање на приговорот донесена од Комисијата на А.д.с. за решавање во втор степен по жалби и приговори на државните службеници - бр. 12-6590/4 од 20.10.2009 година, се поништат како незаконити и се задолжи тужениот да го врати тужителот на работно место-раководител на одделение“

¹⁶³ Д-р Тодор Витларов Д-р Кирил Чавдар ЗБИРКА НА СУДСКИ ОДЛУКИ, декември, 2009 Издавач: Здружение на правници на Република Македонија, <http://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2014/12/Distsiplinski-prestap.pdf> (спомената погоре - повторување на дисциплинска неуредност)

¹⁶⁴ Види одлука на Основен суд Битола, 27.08.2012 РО БР. 54/12, „се утврди дека се поминати и субјективниот рок од еден месец, како и објективниот рок од три месеци за поведување на дисциплинска постапка, со оглед дека во наведениот член 71-а и 71-б од ЗДС е предвидено дека не може да се поведе дисциплинска постапка во рок од три месеци од кога е сторена повредата на службената должност“ <http://www.osbitola.mk/Odluki.aspx?odluka=12509>

- ако дисциплинската постапка е поведена по наод на внатрешна ревизија, ако поминале 60 дена од денот кога непосредниот државен службеник дознал, односно поминала една година откако е сторена штетата.

Во Законот за државни службеници не постои одредба извршување на парична казна, додека, како што споменавме погоре, во Законот за административни службеници тоа е регулирано во член 79. Збирот на паричните казни во еден месец, за еден државен службеник според неважечкиот Закон за државни службеници не може да надмине 30% од износот на неговата вкупна нето плата за тој месец.

Државен службеник можел да биде суспендиран од работното место и според Законот за државни службеници врз основа на решение на министерот/функционерот, а на предлог на непосредно претпоставениот службеник/функционерот, кој го поднел предлогот за покренување дисциплинска постапка, а суспензијата трае сè до донесување на правосилно решение. Суспендирање на државен службеник имаме во случај кога против него се води кривична постапка за кривично дело сторено на работа или во врска со работата или е покрената дисциплинска постапка, а неговото присуство во органот штетно би влијаело на службата или ќе оневозможи утврдување на одговорноста за дисциплинскиот престап. Жалба е дозволена, во рок од 8 дена до Агенцијата за администрација/Агенцијата за државни службеници.

МАТЕРИЈАЛНА ОДГОВОРНОСТ

За разлика од утврдување и начинот на водење на материјалната одговорност која освен со закон е доуредена и со Правилник, кај државните службеници истата беше уредена само со Законот за државни службеници. Како и кај административните службеници, постоеја три вида на штети: кон државниот службеник, кон трети лица и кон институцијата.

Предлогот за покренување според Законот за државни службеници, кој е во сила, е од страна на непосредно претпоставениот службеник/секретарот/функционерот. Функционерот кој раководи со органот, а не секретарот, како во повеќето случаи, формира комисија од три члена: раководен, еден од истата група на звања и уште еден државен службеник. Тие имаат заменици. Комисијата ја утврдува материјалната одговорност, висината и начинот на сторување, кој ја предизвикал и кој ќе ја надомести. Комисијата поднесува извештај, врз чијашто основа функционерот донесува решение за надомест на штета. Функционерот може целосно или делумно да го ослободи државниот службеник од надоместување на штетата, доколку не е сторена со умисла, или се загрозува егзистенцијата на неговото семејство. Ако државниот службеник во рок од три месеци не направи надоместок на штетата, органот поведува постапка пред надлежен суд. Постапка не може да се поведе ако од денот од кој е сторена штетата е помината една година, или поминале 60 дена од денот кога непосредно претпоставениот раководител/секретарот дознале за истата или поминала една година од денот кога е сторена штетата. Целата постапка не може да се води подолго од 60 дена сметано од денот на формирање на комисијата.

2.4.2. ЈАВНИ VS АДМИНИСТРАТИВНИ СЛУЖБЕНИЦИ

Законот за јавните службеници,¹⁶⁵ како што споменавме погоре, е донесен во 2010 година, а престанува да важи на 23.02.2015 година. Дисциплинската одговорност на јавните службеници според овој закон беше утврдена во Глава V - Одговорност на јавните службеници.

¹⁶⁵ „Службен весник на Република Македонија“ бр.52/2010; 36/2011; 6/2012, 24/2012,15/2013, 82/2013 и 106/2013 и одлуки на Уставниот суд на Република Македонија: У. бр.83/2010 од 8 јуни 2011 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр.86/2011; У.бр.77/2011 од 21 септември 2011 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр.132/2011; У.бр.184/2011 од 15 февруари 2012 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр.27/2012, У.бр.221/2011 од 11 април 2012 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр.53/2012, У.бр.42/2012 од 09.05.2013 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр.70/2013 и У.бр.55/2012 од 24.04.2013 година, објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр.75/2013.

Начинот и постапката за утврдување на материјалната и дисциплинската одговорност според одредбите од Законот за јавни службеници се уредуваа со посебен закон.¹⁶⁶

Согласно со Законот за јавни службеници, кој престана да важи, јавниот службеник е одговорен „за вршењето на работите и работните задачи“.¹⁶⁷ За повреда на работната дисциплина, неизвршување, несовесно и ненавремено извршување на работите и задачите јавниот службеник според одредбите од Закон за јавни службеници одговара дисциплински. Одговорноста за кривично дело и прекршок не ја исклучува дисциплинската одговорност. Дисциплинската одговорност може да биде исто како и според Законот за административни службеници и Законот за државни службеници: дисциплинска неуредност - полесна повреда¹⁶⁸ и дисциплински престап - потешка повреда,¹⁶⁹ и нивната дефиниција не се разликува значително од дефинирањето во Закон за државни службеници. Во Законот за јавни службеници политичкото застапување е поинаку дефинирано и основа за одговорност е „носење или истакнување партиски симболи во работната просторија“.¹⁷⁰ Неизвршување или несовесно, ненавремено, непристојно или небрежно вршење на работите и работните задачи¹⁷¹ и овде (Закон за јавни службеници) е дефинирано како и кај административните службеници (само без ненавремено), односно и овде во

¹⁶⁶ член 58 од Закон за јавните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 52/10, 36/11, 6/12, 24/12, 15/13, 82/13 и 106/13)

¹⁶⁷ Член 38 од Закон за јавните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 52/10, 36/11, 6/12, 24/12, 15/13, 82/13 и 106/13)

¹⁶⁸ „полесна повреда на работната дисциплина, неизвршување, несовесно и ненавремено извршување на работите и работните задачи.“ согласно со член 40, став 2 од Закон за јавните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 52/10, 36/11, 6/12, 24/12, 15/13, 82/13 и 106/13)

¹⁶⁹ „потешка повреда на работната дисциплина, неизвршување, несовесно и ненавремено извршување на работите и работните задачи.“ согласно со член 40, став 3 од Закон за јавните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 52/10, 36/11, 6/12, 24/12, 15/13, 82/13 и 106/13)

¹⁷⁰ Закон за државни службеници „изразување и застапување на политичко уверување“.

¹⁷¹ „Судот утврди, а согласно предвидените законски одредби дека постапката е испочитувана од формален аспект, меѓутоа она што беше битно е дали е исполнета содржината од одредбите на дисциплинскиот престап на кои се повикува генералниот директор на тужениот во донесеното тужено решение. Имено најпрво судот цени дека во решението се наведени одредби и тоа дека Дисциплински престап е поради неизвршување, несовесно и небрежно вршење на работите и работните задачи, како и поради непридржување на прописите за заштита од болест, заштита при работа, пожар, експлозија, штетно дејствување на отрови и други опасни материји и повреда на прописите за заштита на животната средина, но судот согласно со изведените докази и сето погоре наведено смета дека од страна на тужителот апсолутно во конкретниот случај нема исполнување на содржината од законските одредби на кои се темели решението.“ <http://www.osstrumica.mk/Odluki.aspx?odluka=10285>

зависност од тоа дали е со полесни или со потешки последици, е неуредност или престап.

Дисциплинските мерки за дисциплинска неуредност и според Закон за јавни службеници се изрекуваа на ист начин како и во Закон за административни службеници, со писмен извештај од непосредно претпоставениот јавен службеник, со можност јавниот службеник во рок не пократок од 5 дена да се произнесе за истото. Раководното лице донесува решение во рок од 30 дена, а казната може да биде јавна опомена или парична казна во висина од 20% од едномесечниот износ на нето плата исплатена во последниот месец пред извршувањето на дисциплинската постапка во траење од 1 до 3 месеци.

Дисциплинските мерки дефинирани со законот кој е вон сила - Закон за јавни службеници - за дисциплински престап се: парична казна од 30% од едномесечниот износ на нето плата исплатена во последниот месец пред извршувањето на дисциплинската постапка во траење од 1 до 6 месеци и престанок на вработувањето. За овој вид на дисциплинска неуредност се формира дисциплинска комисија, составена од претседател и двајца членови, од кои едниот од нив е претставник на синдикатот, како и нивни заменици. При формирањето се применува принципот на соодветна и правична застапеност. Рокот за изрекување на дисциплинска мерка е 60 дена од започнување на постапката, врз основа на предлог од комисијата. Јавниот службеник има право на жалба до Агенцијата за државни службеници/Агенција за администрација во рок од 8 дена од денот на прием на решението, а Агенцијата одлучува по истата во рок од 8 дена.

Законот за јавни службеници, кој е вон сила, во врска со поведување на дисциплинска постапка предвидува дека таа не може да се поведе ако:

- поминале шест месеци од денот кога непосредно претпоставениот јавен службеник, односно раководното лице на институцијата дознало

за повредата на работната дисциплина, неизвршување, несовесно и ненавремено извршување на работите и работните задачи;¹⁷²

- поминале 12 месеци¹⁷³ од денот кога е сторена повредата на работната дисциплина, неизвршување, несовесно и ненавремено извршување на работите и работните задачи;¹⁷⁴
- изминале две години од денот на дознавање за повредата, ако повредата на работната дисциплина, неизвршување, несовесно и ненавремено извршување на работите и работните задачи повлекува и кривична одговорност.¹⁷⁵

Времено отстранување од работа согласно со Законот за јавни службеници е врз основа на решение на раководното лице, за коешто време јавниот службеник имаше право на плата од 50% од платата што ја примил претходниот месец. Отстранувањето е до конечност на решението во дисциплинската постапка, а во случаи кога против службеникот е покрената кривична постапка за кривично дело сторено на работа или во врска со работата или е покрената дисциплинска постапка за дисциплински престап, а повредата или неизвршувањето се од таква природа што неговото натамошно присуство во институцијата, додека трае постапката, штетно ќе се одрази врз јавната служба, односно ќе го осуети или оневозможи утврдувањето на одговорноста за дисциплински престап. Против ова решение дозволена е жалба до Агенцијата за државни службеници/Агенција за администрација во рок од 8 дена.

Материјалната одговорност на јавниот службеник како што предвидуваше Законот за јавни службеници, може да биде:

¹⁷² Член 47 од Закон за јавните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 52/10, 36/11, 6/12, 24/12, 15/13, 82/13 и 106/13)

¹⁷³ Види одлука на Основен суд Гостивар, 11.11.2015, РО.бр. 53/15, „тужениот го донел предметното решение за откажување на договорот за вработување на тужителот спротивно на закон и колективниот договор постои застареност на давање на отказ на договор за вработување согласно член 94 од ЗРО и член 48 од Законот за јавните службеници“ <http://www.osgostivar.mk/Odluki.aspx?odluka=3203>

¹⁷⁴ Член 48 од Закон за јавните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 52/10, 36/11, 6/12, 24/12, 15/13, 82/13 и 106/13)

¹⁷⁵ Член 49 од Закон за јавните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 52/10, 36/11, 6/12, 24/12, 15/13, 82/13 и 106/13)

- штета која јавниот службеник ја претрпел на работа или во врска со работата, а која институцијата е должна да му ја надомести согласно со закон¹⁷⁶
- штета која јавниот службеник ја предизвикал на институцијата, намерно или од крајна небрежност, на работа или во врска со работа.¹⁷⁷

За штетата која јавниот службеник ја предизвикал на институцијата, Законот за јавни службеници предвидува раководното лице да формира комисија (претседател и двајца членови од кои едното лице претставник на синдикатот, а се применуваше и принципот на правична застапеност). Решение за надоместок на штетата раководното лице донесува во рок од 60 дена од денот на започнување на постапката, а на ова решение јавниот службеник има право на жалба до Агенцијата во рок од 8 дена. Постапка за утврдување на материјална одговорност не може да се поведе според Законот за јавни службеници ако:

- поминале 60 дена од денот кога непосредно претпоставениот јавен службеник/раководното лице дознале за тоа
- од денот кога е сторена материјалната штета поминала една година.

Исто така, според Законот за јавни службеници, кој повеќе не е во сила, ако јавниот службеник во рок од 3 месеца од конечноста на решението за надоместок на штета не ја има надоместено, институцијата поведува постапка пред надлежен суд.¹⁷⁸

2.5. ЗАШТИТА НА ПРАВАТА НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ (ВТОРОСТЕПЕНА ПОСТАПКА)

Една од најзначајните функции на Агенцијата за администрација е обезбедување заштита на правата на административните службеници,

¹⁷⁶ Член 57 од Закон за јавните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 52/10, 36/11, 6/12, 24/12, 15/13, 82/13 и 106/13)

¹⁷⁷ Член 52, став 1 од Закон за јавните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 52/10, 36/11, 6/12, 24/12, 15/13, 82/13 и 106/13)

¹⁷⁸ Член 56 од Закон за јавните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 52/10, 36/11, 6/12, 24/12, 15/13, 82/13 и 106/13)

односно државните и јавните службеници, кои произлегуваат од службеничкиот однос, одлучувајќи во втор степен по нивните жалби и приговори против решенија донесени од страна на првостепените органи на државната служба.

Од донесување на првиот Закон за државни службеници, до денес, Комисијата која одлучувала по жалби работода по четири Деловници за работа.¹⁷⁹ Првите три Деловници се идентични,¹⁸⁰ додека Деловникот за работа на Комисијата која одлучува по жалби за административни службеници во втор степен се разликува од нив. Затоа подолу при разгледување на Деловникот на Комисијата за административни службеници се прави споредба само со еден деловник.

Надлежноста да одлучува по жалби, Агенцијата за администрација ја остваруваше преку две комисии: Комисијата на Агенцијата за администрација, за решавање во втор степен по жалби и приговори на државните службеници и Комисијата на Агенцијата за администрација, за решавање во втор степен по жалби и приговори на јавните службеници. Комисијата работеше според деловник донесен врз основа на член 82-а од Законот за државни службеници.¹⁸¹ Сега, таа се нарекува Комисија за одлучување по жалби и приговори на административните службеници и работи по деловник¹⁸² донесен

¹⁷⁹ Деловник за начинот на работа на Комисијата на Агенцијата за администрација за решавање во втор степен по жалби и приговори на државните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр.80/2010); Деловник за начинот на работа на Комисијата на Агенцијата за администрација за решавање во втор степен по жалби и приговори на државните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр.27/2011); Деловник за начинот на работа на Комисијата на Агенцијата за администрација за решавање во втор степен по жалби и приговори на државните службеници и Комисијата на Агенцијата за администрација за решавање во втор степен по жалби и приговори на јавните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр.88/2011 и 4/2012); Деловник за работа на Комисијата за одлучување по жалби и приговори на административните службеници во втор степен службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр.146/2015);

¹⁸⁰ Разликата доаѓа од промена на називот на Агенцијата за државни службеници во Агенција за администрација, како и промена во називот на Комисијата со донесување на Закон за јавните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 52/10, 36/11, 6/12, 24/12, 15/13, 82/13 и 106/13), односно вклучување и јавни службеници.

¹⁸¹ Деловник за начинот на работа на Комисијата на Агенцијата за администрација за решавање во втор степен по жалби и приговори на државните службеници и Комисијата на Агенцијата за администрација за решавање во втор степен по жалби и приговори на јавните службеници

¹⁸² Деловник за работа на Комисијата за одлучување по жалби и приговори на административните службеници во втор степен

од директорот на Агенцијата врз основа на член 19, став 18 од Законот за административни службеници.¹⁸³

Комисијата на Агенцијата се формира со решение на директорот на Агенцијата за администрација.¹⁸⁴ Според Законот за административни службеници, Комисијата за решавање на предмети за административни службеници¹⁸⁵ е составена од претседател и четири члена и нивни заменици¹⁸⁶ од редот на административните службеници во Агенцијата. Претседателот ги распоредува предметите, свикува и претседава со седниците, учествува во расправата и предлага одлуки/решенија/заклучоци кои и ги потпишува, се грижи за работата на Комисијата (законито работење и спроведување на Деловникот).¹⁸⁷ Членовите: учествуваат во работата, изработуваат барања, реферираат предмети, учествуваат во расправата, даваат предлози за одлуки/решенија/заклучоци, ги изработуваат истите и се грижат за спроведување на Деловникот.¹⁸⁸ Секретарот на Комисијата¹⁸⁹ ги разгледува и комплетира жалбите и приговорите, изработува предлог за работа, ја известува Комисијата за време и место на одржување на седниците, изработува записник за одржана седница, изработува пропратни писма, води евиденција на донесени одлуки, решенија и заклучоци. Комисијата, односно секретарот, ја доставува жалбата (приговорот) со придружните списи до првостепениот орган на одговор со барање дополнителни податоци доколку постои потреба.¹⁹⁰

¹⁸³ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15 и 154/15

¹⁸⁴ Член 2 став 1 од Деловникот за работа на Комисијата која одлучува по жалби за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 146/2015)

¹⁸⁵ Според ЗДС и ЗЈС, Комисијата за решавање на предмети од државни/јавни службеници, беше составена од претседател и два члена и нивни заменици од кои претседателот и неговиот заменик беа од редот на раководните државни службеници, а членовите и нивните заменици од редот на раководните и стручните државни службеници во Агенцијата. Комисијата имаше секретар и помошник секретар кои ги вршеа стручно-административните и организациско-техничките работи во врска со работата на Комисијата. Секретарот и помошникот на секретарот¹⁸⁵ на Комисијата немаа право на глас при одлучувањето, но потпишува дописи кои се од стручно-административен карактер.

¹⁸⁶ Во отсуство на членовите и претседателот, ги извршуваат нивните обврски

¹⁸⁷ Член 3 од Деловникот за работа на Комисијата која одлучува по жалби за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 146/2015)

¹⁸⁸ Исто, член 4

¹⁸⁹ Во стариот Деловник за работа (за јавни и државни административни службеници), во член 2, став 3 е јасно наведено дека Комисијата има секретар и негов заменик кои се вработени во Агенцијата и нивните задачи се утврдени во самиот акт за систематизација, додека во новиот (за административни службеници) не е дефинирано дали во актот за систематизација им се истите обврски како од Деловникот, во кој за претседателот, членовите и секретарот се дефинирани обврските

¹⁹⁰ Во стариот Деловник согласно со Законот за државни службеници и Законот за јавни службеници, жалбата секако се доставуваше до органот, но во новиот, жалбата се доставува само доколку постои потреба.

Органот се изјаснува за барањата и наводите во жалбата, односно приговорот и предлага докази во поткрепа на своите наводи, во рок од три работни дена.¹⁹¹

Комисијата за административни службеници работи и одлучува на седница без присуство на јавноста, врз основа на расположливите писмени докази, почитувајќи ги принципите на непристрасност и објективност, како и професионална етика.¹⁹² Седницата ја свикува и со неа раководи претседателот на Комисијата. Комисијата работи во полн состав и одлучува со мнозинство гласови. Новина во Законот за административни службеници е тоа што седници се свикуваат најмалку двапати во неделата, а заради итност на предмети, може и почесто. За текот на седницата на Комисијата за одлучување по жалби на административните службеници се води записник.¹⁹³ Доколку некој член има издвоено мислење, во писмена форма го доставува до секретарот со образложение и потпис, а станува составен дел на записникот.¹⁹⁴

При одлучувањето по поднесена жалба, Комисијата на Агенцијата може:

- да ја отфрли жалбата како ненавремена, нецелосна или недозволена,
- да ја одбие жалбата како неоснована и да го потврди првостепеното решение или
- да ја уважи жалбата и да го укине решението на првостепениот орган и предметот да го врати на повторно одлучување.

¹⁹¹ Првостепениот орган одговорот на жалбата, односно приговорот го доставуваше до Комисијата во рок од пет работни дена според Законот за државни службеници и Законот за јавни службеници

¹⁹² Член 7, став 1 од Деловникот за работа на Комисијата која одлучува по жалби за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 146/2015)

¹⁹³ Согласно со Законот за државни службеници и Законот за јавни службеници, доколку при одлучувањето Комисијата за јавни и државни службеници констатираше потреба од утврдување на дополнителни факти, околности, претходни прашања што се од значење за решавање на предметот, други докази или појаснувања и толкувања од други надлежни органи или институции, решавањето на предметот го одлагаше до обезбедувањето на потребните докази, односно решавањето на претходното прашање. Вакво нешто, согласно со Деловникот за одлучување по жалби на административни службеници не е предвидено.

¹⁹⁴ Член 7, став 7 од Деловникот за работа на Комисијата која одлучува по жалби за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 146/2015)

При одлучувањето Комисијата го испитува првостепеното решение во оној дел и од оние причини кои во жалбата, односно приговорот се изјавени.¹⁹⁵ Таа по службена должност внимава на суштествени повреди на одредбите на постапката и правилна примена на материјалното право.

Комисијата донесува одлуки, решенија и заклучоци, кои ги потпишува претседателот или заменик-претседателот.

Одлука¹⁹⁶ се донесува кога одлучува за суштината на работата, и тоа:

- за одбивање на жалбата, односно приговорот како неосновани и потврдување на првостепениот акт против кој е поднесена жалбата, односно приговорот,
- за уважување на жалбата, односно приговорот, укинување на решението на првостепениот орган и враќање на предметот на повторно одлучување и
- самата, во случаи кога постапува по изјавена жалба против акт кој еднаш бил поништен и вратен на повторно решавање (нова одредба, само во Деловникот за административни службеници).

Решение¹⁹⁷ се донесува за:

- отфрлање на жалбата како ненавремена, нецелосна или недозволена,
- отстапување на жалбата на друг надлежен орган, и
- во други случаи кога не се одлучува за суштината на работата.

Комисијата донесува заклучок¹⁹⁸ за запирање на постапката:

- во случај на повлекување на жалбата, односно приговорот од подносителот и
- за дејствија што се преземаат во текот на постапката, а за кои не се донесува одлука, односно решение.

¹⁹⁵ Исто, член 7 став 8

¹⁹⁶ Исто, Член 10

¹⁹⁷ Исто, член 11

¹⁹⁸ Исто, член 12

Комисијата за административни службеници, како и претходната која одлучуваше според Закон за државни службеници и Закон за јавни службеници, ја доставува одлуката, решението, односно заклучокот до првостепениот орган.¹⁹⁹ Новина во новиот Деловник за работа на Комисијата за административни службеници е рокот од три дена од донесување на истиот.

На барање на подносителот на жалбата, односно приговорот, Комисијата за административни службеници му доставува копија од донесениот акт. Доколку жалбата, односно приговорот биде уважен, првостепениот орган е должен да постапи по одлуката на Комисијата на Агенцијата во рок од 8 (осум) работни дена од приемот на истата.

Државниот, односно јавниот службеник, кој не е задоволен од конечната одлука донесена од Агенцијата, има право во нареден рок од 15 дена од приемот да бара заштита на своите права пред надлежен основен суд, односно да поднесе тужба. Заштита на правото пред надлежен основен суд, државниот службеник не може да бара ако претходно не барал заштита на правото пред Агенцијата, освен за правото на парично побарување.

Доколку Комисијата на Агенцијата не донесе одлука во рок од 8 (осум) работни дена од денот на приемот на жалбата односно приговорот, кандидатот во рок од 15 дена по истекот на осумте дена, исто така има право да поднесе тужба пред надлежниот суд.

Од Агенцијата за администрација беа побарани информации колку од постапките за дисциплинска и материјална одговорност биле уважени, колку одбиени или отфрлени. Агенцијата упати само на извештаите за годишната работа, во кои нема детално колку од жалбите за дисциплинска постапка како биле решени. Она што може да се заклучи од извештаите 2010-2014 година и

¹⁹⁹ Овој рок порано (законите за државни и јавни службеници) не постоеше, но првостепениот орган, до државните и јавни службеници беше должен одлуката, решението, односно заклучокот да го достави до подносителот на жалбата односно приговорот во рок од осум дена од приемот.

2015 година доставени од институциите (онолку колку што тие дале информации) е дека Агенцијата има одбиено дуplo повеќе жалби отколку што има уважено.

ГЛАВА III. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА

Република Македонија долги години пред осамостојувањето беше дел од СФРЈ заедно со Република Србија, Република Хрватска, Република Словенија, Босна и Херцеговина, Црна Гора. Искуството на другите, особено на оние кои се слични со нас (како државите кои настанаа со распаѓање на СФРЈ), како и на тие кон чиешто семејство посакуваме да се придружине (ЕУ/Европската унија) би требало да се од големо значење за евентуални измени, дополнувања и/или менување на законодавството во однос на одговорноста на администрацијата, односно подобрување на нашето законодавство.

3.1. ОДГОВОРНОСТ НА СЛУЖБЕНИЦИТЕ ВРАБОТЕНИ ВО ИНСТИТУЦИИТЕ НА ЕУ

Службеничкиот систем во ЕУ е поразличен од останатите, што е сосема разбирливо бидејќи ЕУ е составена од повеќе земји-членки, односно произлегува од самата природа на ЕУ. Службеничкиот систем во Европската унија го сочинуваат сите службеници кои вршат работа/служба во институциите на ЕУ. Службениците во ЕУ се категоризирани во посебен службенички систем, нивната правна положба е регулирана со посебни акти на ЕУ, односно имаат посебна положба. Бидејќи секоја земја која пристапува во ЕУ мора да направи хармонизација со законодавството на ЕУ, секако дека положбата на службениците во одредени сфери личи и на националните законодавства на одделни земји, но мора да споменеме дека положбата на службениците во ЕУ многу влијае и од разноликоста на институциите на ЕУ (сите службеници немаат единствена положба, зависи од институцијата во која работат). Како и да е, може да кажеме дека службеничкиот систем на ЕУ го сочинуваат следниве групи на службеници:

- постојано вработени (permanent officials), кои се делат на две категории: раководни/администратори AD и асистенти AST. Овие две категории може да се каже дека го сочинуваат службеничкиот систем во потесна смисла. Раководните службеници се тие што ги извршуваат најсложените работи, менаџираат, донесуваат одлуки, учествуваат во преговори. Разделени се на 12 скалила, хиерархиски (AD 5 - AD 16). Асистентите главно извршуваат истражувачки и административно-технички работи со помала одговорност. Хиерархиски, тие се поделени на 11 поткатегории (AST 1 - AST 11);

- привремено вработени (non-permanent staff) кои исто така се поделени на две категории: привремени (temporary agents) и договорни (contract agents). Тие работат на определено работно време, но за нив важат истите правила како и за постојано вработените. Најчесто привремените службеници се ангажираат заради недостаток на постојани, или доколку е потребно истражување за кое е потребно лице кое се занимава со определени научно-истражувачки проекти. Периодот за кој се ангажираат може да биде минимум 3 месеци, а максимум 6 години. Договорните се поделени во 4 категории и 18 поткатегории (физичка работа, канцелариски работи, книговодствени и слични работи, административни, советнички, јазични и други работи). Разликата е во двата типа во плаќањето, односно наградите и додатоците кои првите ги имаат, а вторите, договорните ги немаат;

- делегирани национални експерти (seconded national experts), најчесто се од земјите-кандидатки за членство во ЕУ, од нивните стручни лица во одделни области. За нив не важи регулативата како за другите службеници;

- останати, најчесто практиканти (in-service traineeships) и стипендисти (scholars). За нив исто така не важи регулативата за службеници.

За службениците во ЕУ, правилата кои важат се пропишани со регулатива уште од 1962 година (со редица измени), односно со REGULATION²⁰⁰ No 31 (EEC), 11 (EAEC), laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community (OJ 45, 14.6.1962, p.1385). Дисциплинската одговорност е дефинирана во Annex IX, Disciplinary proceedings од истата регулатива.

Пред да ја разгледаме дисциплинската одговорност, мора да објасниме неколку институции кои се поврзани со неа:

- Европската канцеларија за борба против измама (OLAF-European Anti-Fraud Office),
- Орган за назначување/Тело со овластување за назначување (Appointing Authority) – тело кое има моќ да назначува/именува (распоредување, вработување, одговорности, правила и сл.),
- Комитет/Комисија за вработените (Staff Committee) - ги застапува интересите на вработените кон институцијата и одржува контакт меѓу нив. Поднесува предлози до надлежните тела на институциите во врска со организацијата и функционирањето на службата, предлози за подобрување на работата, ги известува институциите за потешкотиите од општо значење при примена и толкување на Регулацијата.

Службеникот е одговорен за извршување на задачите кои му се доделени. Службеникот кој е одговорен за некој оддел (раководител), лично е одговорен за своите наредени, за овластувањата и спроведувања на упатствата кои ги дал. Одговорноста на неговите подредени на ниеден начин не го ослободува

²⁰⁰ Регулациите се целосно обврзувачки и директно применливи за сите земји-членки

него од одговорност.²⁰¹ Што се однесува до доделување на задачите, ако службеникот смета дека доделените задачи му предизвикуваат тешкотии, во пишана форма го известува раководителот. Тој, пак, му одговара исто така писмено. Доколку барањето му е одбиено, службеникот го доставува до следниот претпоставен по хиерархиска линија. Доколку и тој го одбие, мора да го изврши, освен ако не е очигледно незаконско или со него се кршат меѓународни сигурносни стандарди. Службеникот кој ги известил непосредно претпоставените за работата која ја сметал за неправилна и со чиешто извршување би имал сериозни потешкотии, не смее да сноси последици.

Од службеникот може да се бара да ја надомести во целост или делумно штетата која Унијата ја претрпела поради тешка повреда на должноста во работата и во врска со работата. Исто така, пропишано е и однесувањето на службеникот во врска со незаконски активности, како и корупција.

Службениците или бивши службеници во ЕУ, кои намерно или од невнимание направат повреда на обврските кои произлегуваат од Регулацијата, односно за надминување на своите овластувања и несовесна работа во службата, може да одговараат дисциплински. Ако Органот за назначување или Европската канцеларија за борба против измама располага со докази за повреда на должноста, може да покрене управна истрага за утврдување дали повредата настанала или не. Ако по истрагата не може да се докаже постоењето на обвинението, односно не може да се отвори случај, истрагата се заклучува без преземање на понатамошни мерки, со одлука на директорот на OLAF како одлука која се праќа кај службеникот и неговата институција.

Доколку докази има, Телото за назначување/именување ја известува личноста за која е обвинението во што се состои тоа, односно ѝ го дава заклучокот од истрагата, како и документите поврзани со обвинението. Врз основа на

²⁰¹ Член 21 од REGULATION No 31 (EEC), 11 (EAEC) laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community (SL 45, 14.6.1962, str. 1385)

извештајот од истрагата, а по известување и сослушување на службеникот,²⁰² телото може:

1. да одлучи дека не може да се докаже исправноста на обвинението, односно не може да се отвори случај и за тоа го известува службеникот во пишана форма

2. да одлучи, дури и ако обврските не се исполниле, или се чини дека не се исполниле, да не презема дисциплинска мерка, ама по потреба да му се испрати предупредување на службеникот или

3. во случај кога не се исполнети обврските од членот 86, да:

- одлучи да покрене постапка пред дисциплинска комисија
- одлучи да покрене постапка без дисциплинска комисија.

Постапката без дисциплинска комисија е следна: Телото за назначување може да донесе одлука за санкција како пишан документ: укор или предупредување, но претходно мора да го ислуша службеникот.

Постапката со дисциплинска комисија е следна: секоја институција на ЕУ си формира дисциплинска комисија (или има можност да биде формирана заедничка комисија за две или повеќе агенции). Најмалку еден член е вработен надвор од институцијата, а освен него има уште четворица членови и секој од нив има полно право да биде избран за претседател. Тие имаат свои заменици. Во случај дисциплинската постапка да е против член кој спаѓа во категоријата до AD13, во комисијата има двајца дополнителни члена кои припаѓаат на истата категорија и скалило како и службеникот за кого е покрената дисциплинската постапка. Модалитетите на дисциплинската комисија зависат од категоријата на службеникот за кого е покрената

²⁰² Доколку не може од објективни причини да се сослуша, може да побара во пишана форма да се изјасни или да го претставува личност по негов избор

постапката.²⁰³ Во сите случаи членовите на комисијата и замениците се од AD14 и погорни скалила, освен кога службеникот е од AD 15 или AD 16, кога членовите се од AD 16 и секогаш се во активна служба. Претседателот и заменикот ги именува Телото за назначување. По двајца членови и двајца заменици определуваат телото за именување/назначување и Одборот/Комисијата за вработените. Најчесто се бираат на 3 години, но може и пократко (не помалку од 1 година). Членовите кои се од истата категорија и скалило се избираат со ждрепка, (претходно е направен попис од страна на Телото за назначување и одборот на вработени) во присуство на службеникот. Службеникот и институцијата имаат право да одбијат по еден од членовите во рок од 5 дена. Членовите исто така може да побараат да бидат изземени, а мора да се повлечат ако постои судир на интереси. По потреба, се прави нова ждрепка. Дисциплинската комисија има секретар кој го именува Телото за назначување. Разгледувањето и сите постапки се одвиваат во тајност.

Казните кои Телото за назначување може да ги изрече се: 1. Писмена опомена, 2. Укор, 3. Одлагање на напредувањето на повисоко ниво во период од 1 до 23 месеци, 4. Уназадување на пониско ниво (во иста група) во службеничката хиерархија, 5. Привремено прераспоредување во пониска категорија во временски период од 15 дена до 1 година, 6. Прераспределување во пониска категорија во рамки на иста функционална група, 7. Распоредување во пониска функционална група, со или без премин од пониско или повисоко ниво, 8. Оддалечување од работното место и по потреба *pro tempore* намалување на пензијата или намалување на одредено време на делот за надомест за инвалидитет.²⁰⁴

За една повреда на службената должност може да се изрече една дисциплинска мерка, со што тежината на санкцијата мора да биде

²⁰³ Annex IX, Disciplinary proceedings, Article 5, Staff Regulations

²⁰⁴ Пензијата не може да биде пониска од износот за минимални трошоци.

пропорционална со тежината на направената повреда. При определување на тежината, во обѕир се земаат:

- природата на повредата и околностите под кои таа е сторена
- во која мера повредата влијае негативно на интегритетот, угледот и интересот на институцијата
- во која мера повредата вклучува намерно работење или невнимание
- мотивите за повредата
- подгрупа и работен стаж на службеникот
- степен на личната одговорност на службеникот
- нивото на одговорност и работни обврски
- дали повредата вклучува повторување на работите или однесувањето
- однесување на службеникот во текот на неговата кариера.

Текот на дисциплинската постапка пред дисциплинска комисија е следен:

Телото за назначување на претседателот на комисијата за дисциплинска постапка, како и на службеникот против кого е покрената таа, доставува извештај во кој се опишани јасно фактите во врска со обвинението, а по потреба и околностите под кои настанало, вклучувајќи како олеснителни, така и отежнувачки околности. Службеникот во рок од 15 дена има право да пристапи на своето досие и да направи копија на сите документи кои се однесуваат на постапката, вклучително и на ослободителни докази. Нему може да му помага и личност која тој самиот ја избира, а во текот на постапката може да повика и сведоци. Институцијата е претставена од службеник, кој има права како и службеникот за кој е покренато обвинението, а кој за тоа е задолжен од Телото за назначување. Ако истрагата ја покренала OLAF, комисијата може да ги сослуша и истражителите од таа институција. Интересно е тоа што службеникот, во присуство на претседателот на комисијата може да ја признае повредата на службената должност и да го прифати извештајот на Телото за назначување. Пред да направи признание, на службеникот му се укажува на

последниците од тоа. Во случај на признание, Телото за назначување може да го повлече случајот и во пропорционален однос на повредата и санкциите, може да изрече казна од првите 4 наведени погоре. Претседателот исто така дава мислење за казната која треба да се определи.

Доколку нема признавање на повредата, а комисијата смета дека нема доволно јасни информации за наведените факти или околности под кои настанале, се спроведува истрага во која секоја страна има право да дава свои тврдења и да одговара на тие кои ги дава спротивната страна. Истрагата ја предводи претседателот, кој во текот на истата може да побара документи од институцијата или службеникот, во рок кој таа ќе го даде.

По сослушување на службеникот, разгледување на документите и земајќи ги предвид сите пишани и усни изјави и резултатите од сите спроведени истраги, комисијата донесува образложено мислење во врска со обвинувањето и можните санкции. Секој член има право на издвоено мислење. Мислењето се доставува до телото за назначување, во рок од 2 месеца. Секретарот води записник, кој треба да го потпишат и сведоците (за делот на нивното сведочење). Претседателот не гласа, освен за процедурални прашања или во случај на изедначен број гласови. По сослушување на службеникот и во рок од 2 месеци од прием на мислењето од комисијата, телото за назначување носи одлука, која мора да се образложи. Ако телото реши да го заклучи случајот без изрекување на санкција, мора веднаш, без одлагање да го известат службеникот.

Исто така, службеникот може да биде суспендиран до завршување на дисциплинската постапка доколку телото надлежно за именување го товари за тешка повреда на службената должност поради неисполнување на професионалните обврски или кршење на законот, освен во исклучителни околности, по сослушување на службеникот. Во одлуката се наведува дали тој ќе прима цела плата или дел (притоа се внимава тој дел да биде во склад со минималните трошоци за живот, утврдени во правилникот). Конечна одлука

мора да се донесе во рок од 6 месеци, во спротивно службеникот после тој временски период има право на полна плата. Суспензијата може да биде подолга од 6 месеци ако за истото дело за службеникот се води казнена постапка за која му е одземена слободата (сè до пуштање на слобода). Ако со конечна одлука се донесе одлука која не е потешка од писмена опомена, укор или одолжување на напредување на повисоко ниво или ако не се изрече мерка/санкција, износот кој му бил скратен, му се враќа на службеникот. Ако не се изрече санкција, износот се враќа со камата.

Доколку службеникот за истото дело се гони и кривично, конечната одлука за дисциплинската постапка се донесува по правосилност на судската пресуда на судот.

Комисијата може на своја сопствена иницијатива, или на барање на службеникот, повторно да покрене дисциплинска постапка за истото дело ако се откријат нови факти со приложени соодветни докази.

Ако по истрагата на Европската канцеларија за борба против измама не може да се докаже основаноста на обвинението или Телото за назначување одлучи да го заклучи случајот без изрекување на санкција, службеникот има право да бара да му се надомести штетата која ја претрпел.

3.2. ОДГОВОРНОСТ НА СЛУЖБЕНИЦИТЕ ВО РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА

Република Хрватска неодамна стана членка на Европската унија и направи усогласување со *acquis communautaire* на ЕУ, па затоа подетално ќе ја разгледаме одговорноста на администрацијата. Интересно е да се спомене дека Република Хрватска својот прв Закон за чиновниците и останатите државни службеници го има донесено уште во 1923 година,²⁰⁵ уште во склоп на Кралството на Србите, Хрватите и Словенците. Подоцна, како и сите републики

²⁰⁵ Закон o činovnicima i ostalim državnim službenicima građanskog reda, Krbek, I.: Upravno pravo, Organizacija javne uprave, Knjiga II, Tisak i naklada Jugoslovenske štampe, Zagreb, 1932, str. 135-136

во СФРЈ, важел истиот Закон за државни службеници на сојузно ниво,²⁰⁶ а по одделувањето од СФРЈ, донесен е закон во 1994 година.²⁰⁷

Во согласност со закон, државни службеници се лицата кои во државните органи како редовно вработување ги извршуваат работите кои се во делокруг на тие органи, утврдени со Устав, закон или друг пропис донесен на основа на Устав и закон. Исто така, државни службеници се и лицата кои во органите извршуваат и информатички, општи и административни работи, плански, материјално-финансиски и сметководствени и слични работи. Со закон е предвидена класификација на работните места во три категории: раководни, виши и нижи работни места на државни службеници.

Во Република Хрватска правата, обврските и одговорностите на државните службеници се уредуваат со закон и врз основа на донесените прописи. Законот за државни службеници е основната законска регулатива со која се регулира статусот на државните службеници. Со него се уредуваат основните институции на системот на државна служба, кои се детално уредени во прописите на Владата на Хрватска и други подзаконски акти. За прашања кои не се регулирани од страна на овој закон или друг закон, пропис на Владата на Хрватска или друг пропис врз основа на Уставот и договори со закон или колективен договор се применуваат општите прописи за работните односи.

Бидејќи темата во овој труд е одговорноста на администрацијата, го разгледуваме делот за оваа проблематика. Интересно на почеток е да се напомене дека во членот 7 од Законот за државни службеници и вработени,²⁰⁸ дефинирано е начелото хиерархиска подреденост. Според овој член, државните службеници се должни да ги извршуваат задачите/работните обврски дадени од надредените службеници и раководителите/функционерите во органите. Овластувањата и одговорностите се во функција на

²⁰⁶ (Krbek, 1948: 34)

²⁰⁷ Закон o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti

²⁰⁸ Закон o državnim službenicima i namještenicima („Narodne novine“ br. 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15)

хиерархиската подреденост, односно на секое хиерархиско ниво одговара соодветно овластување, но и одговорност. Исто така, во законот е предвидено дека државниот службеник не подлежи на одговорност ако одбие да изврши наредба која е против правилата и етиката, односно извршувањето на истата ќе нанесе штета или е кривично дело (член 27). Службеникот може да одбие да ја изврши задачата и ако: таа бара поголем степен на знаење од тоа што тој го има, ако претставува опасност за неговото здравје или вклучува нанесување на некој вид штета на неговите права и интереси. Службеникот може (ако од него се побара) да извршува и работни задачи кои не се во описот на неговото работно место, со согласност со неговите знаења и вештини, но само во итни случаи и не подолго од 30 дена. Што се однесува до оценувањето, оној кој дава предлог-оценки е непосредниот претпоставен, а по хиерархиски редослед се доставува до сите надредени, кои даваат свое мислење за оценките. Оценките и мислењето мора да бидат образложени од сите, а службеникот има право да даде приговор ако не се согласува со оценките. Решението го донесува службеник кој има лично овластување за оценување или раководителот на органот.

Одговорноста на администрацијата во Законот за државните службеници во Република Хрватска е дефинирана во делот 10. Државните службеници се одговорни за повреда на службената должност ако доверените работи не ги врши совесно, стручно и во поставените рокови, ако не го почитуваат Уставот, законите и другите прописи или кодекси на однесување за време на службата или по службена должност. Казнената/кривична одговорност не ја исклучува службената одговорност (ако тоа претставува и повреда на службена должност), а ослободување од казнената одговорност не претставува и ослободување од службената одговорност (ако тоа е пропишано како повреда на службената должност).

Како новина, односно нешто што го нема во нашиот закон е делот кој се однесува на одговорност на претставникот на синдикатот и повреда на

службената должност од негова страна. Претставникот на синдикатот не може да биде повикан на одговорност поради извршување на синдикална активност, додека синдикалната активност не треба да влијае врз извршување на работата и работните задачи. Против член на синдикатот не може да се покрене постапка за повреда на службената должност без согласност од синдикатот (рокот да се изјасни е 8 дена, а ако не се изјасни, тогаш е согласен за покренување на постапка; доколку не е согласен, надлежен е управниот суд/постапката тука е итна).

Повредата на службената должност може да биде лесна и тешка. Лесните повреди се пропишани со закон, уредба на Владата или правилник за внатрешен ред, додека тешките само со закон.

Лесната повреда во Хрватска е исто што и дисциплинска неуредност во Македонија. Непочитувањето на работното време, распоредот и користење на работното време е дефинирано во 4 ставки, подетално: зачестено доцнење, порано одење, неоправдано задоцнување повеќе од 1 час, зачестено користење право на одмор надвор од пропишаното време, како и преминување на часовите одредени за одмор. Интересно е дека е воведено и напуштање на просториите во тек на работното време без одобрување од наредениот државен службеник. Разлика има и во неоправдано неизвестување за недоаѓање на работа - кај нас (согласно со Закон за административни службеници) рокот е 3 часа, додека во Хрватска е 24 часа. Неоправданото недоаѓање на работа кај нас (Закон за административни службеници) е 2 дена, а во Хрватска 1 ден. Изостануваат обврската за носење на ознаки со звање и име и презиме, домаќинско управување со финансиски средства и одбивање за стручно усовршување кои се основи за одговорност во Македонија, но не и во Хрватска. Додека овие работи ги нема, постои дел каде се вели дека лесна повреда е и однесувањето спротивно на етичкиот кодекс кој не нанесува штета на угледот на службата и дел кој вели дека лесен прекршок може да бидат и други лесни повреди пропишани со закон, уредба на влада или правилник.

Како тешка повреда, или кај нас дисциплински престап, во Законот за државни службеници во Република Хрватска она што најпрво „паѓа во очи“ е делот кој е посветен на корупцијата - злоупотреба на обврската за пријавување сомневање за корупција, повреда на правото на анонимност на државен службеник кој пријавува оправдано сомневање за корупција и ограничување на правото за пријавување на корупција и злоупотреба на државен службеник кој пријавува корупција. Злоупотреба на положбата и надминување на овластувањата во службата и употреба на лажни исправи со цел остварување на право во службата се исто така работи кои се посебно прецизирани, а кои ги нема во законите во Република Македонија. Во законот во Република Хрватска дури во 6 става е дефиниран и начинот на постапување, како и што точно се смета за работење под дејство на алкохол и дрога. Во Законот за административни службеници во Република Македонија има 27 точки за дисциплински престап, од кои повеќето ги нема во хрватското законодавство, како тие поврзани со екстерното тестирање, изборите, одбивање на писмена наредба, политичкото убедување и сл.

За лесните повреди одлучува раководителот/одговорното лице на институцијата, ако поинаку не е одредено со посебен закон. За тешките повреди одлучува службенички суд, а во второстепена постапка виш службенички суд, ако со посебен закон не е поинаку определено. Службеничкиот и вишиот службенички суд ги организира Владата, за поединечни или за повеќе државни органи.²⁰⁹ Составени се од претседател и 10 членови (правници) именувани од Владата. Во вишиот суд претседателот и најмалку двајца членови се од редот на судиите. Тие одлучуваат во состав од тројца членови, за секој случај именувани поединечно. Кај вишиот суд секогаш претседава членот од редот на судиите.

При покренување на постапката, државниот службеник има право на бранител, како и право да се вклучи синдикатот ако тој е негов член. Ако со Законот за

²⁰⁹ Службенички судови се формирани во Загреб, Ријека, Осијек и Сплит, додека Виш службенички суд во Загреб

државни службеници или со посебен закон е поинаку утврдено, се применуваат законите кои ја уредуваат општата управна постапка. Подзаконска материја за лесна повреда на службената должност не е предвидена.²¹⁰ Постапката за лесна повреда со заклучок ја поднесува раководното лице на институцијата на негово или барање на претпоставениот раководител на државниот службеник. Постапката за тешка повреда на службената должност ја покренува раководното лице или личноста која е од него овластена, која покренува постапка пред надлежниот службенички суд. Пријавата за покренување на постапка се доставува и до државниот службеник кој има рок од 8 дена да се изјасни, заедно со синдикатот ако е негов член и ако го овласти да го застапува. Државниот службеник има право да предложи изведување на докази кои се важни за донесување на одлука. Во постапката мора да има усна расправа, а државниот службеник мора да биде сослушан. Доколку службеникот неоправдано не се појави двапати, врз основа на доказите може да се донесе одлука. Интересно е да се напомене дека во законот во Република Хрватска постои член за одговорност на службеникот по престанување на службата. Имено, законот предвидува постапката да се води иако лицето против кое се води престанало да работи во државна служба. Доколку утврди одговорност, се донесува забрана за прием во државна служба од 1 до 4 години (ако има и корупција, тогаш е највисоката казна). Жалба од првостепена постапка се поднесува во рок од 15 дена до вишиот суд, а потоа може да се покрене и управен спор. Застарувањето на повредување на постапка има различни рокови во Македонија и Хрватска. Во Македонија покренување на постапка не може да се поведе ако поминал еден месец од денот на дознавање за повредата од страна на раководното лице, односно три месеци од денот кога е сторена повредата. Во Хрватска рокот е различен и би рекле поригорозен за полесна и потешка повреда. За полесна повреда рокот за покренување е три месеци, а најдоцна шест месеци од настанување на

²¹⁰ Drmić, A.: Vrste povreda službene dužnosti i disciplinske sankcije, Hrvatska komparativna javna uprava, (ur. Koprić I.), Institut za javnu Upravu, Zagreb, br. 3/2010, str. 771-797.

повредата. Ако за една година од денот на покренување на постапка нема одлука, тогаш постапката застарува. Кај тешките повреди правото за покренување на постапка застарува за една година од денот на дознавање за истата, а најдоцна три години од денот кога е направена (застарува ако помине овој рок, а не е донесена извршна одлука).

Додека Хрватска е поригорозна за застарување на делата сторени за повреда на службеничката должност, Македонија е поригорозна во делот на казните. Казните кои може да се изречат за лесна повреда во Хрватска се усна опомена, писмена опомена, запишување во досието на државниот службеник и парична казна од 10% во месецот кога е направена казната. Кај нас, во Македонија, паричната казна е 20% и рокот може да биде до три месеци. Кај тешка повреда на должноста (дисциплински престап во Македонија), може да се изрече парична казна од 10% до 20% од платата (30% во Македонија) во терање од еден до шест месеци; потоа распоредување на работно место во непосредно пониско звање (во Хрватска стои ставка „доколку такво место постои во институцијата“); престанок на работниот однос - во Македонија доколку има штетни последици за институцијата, а нема олеснителни околности, додека во Хрватска стои во случај доколку се докаже дека повредата има обележје на корупција. Исто така, во Законот за државни службеници во Хрватска, државен службеник за кој е докажано дека направил тешка повреда на службеничката должност, нема право да напредува во рок од две години, а доколку во рок од една година повторно направи ваков прекршок му престанува работниот однос на денот на донесување на извршно решение за вториот прекршок.

Извршувањето на казните за лесна повреда застарува во рок од една година, а за тешка повреда во рок од две години од конечното решение за изречување на истата.

Она што како новина се јавува во законот во Хрватска е бришење на казните (ако не е направена нова повреда), и тоа за полесна повреда во рок од две

години, а за тешка повреда во рок од четири години од правосилно изречената казна.

Суспензијата во двете земји е решена слично. Кај Хрватска за суспензија се носи и решение доколку за државниот службеник е покрената истражна постапка и одреден притвор. Различно од Македонија е можноста за жалба за изреченото решение за суспензија.

Материјалната одговорност исто така е дефинира во хрватскиот закон, но решена е на поинаков начин од Македонија. Материјална штета е штета која државниот службеник намерно или од крајна небрежност ја нанел на институцијата и е должен да ја надомести. Додека во Македонија се води постапка, со формирање на комисија и со сличен тек како и дисциплинска одговорност, во Хрватска настанување на штетата, висината и околностите ги утврдува раководното лице со решение кое не е управен акт. Пред донесување на решението само мора да го сослуша државниот службеник. Ако службеникот ја негира настаната штета, штетата се надоместува по општите одредби од Законот за облигациони односи. Постои можност да се склучи договор, како и да се одреди паушален износ за надомест на штетата. Ослободување од материјална одговорност имаме ако службеникот постапил по наредба од претпоставен, а претходно известил писмено дека со извршување на наредбата би настанала штета.

3.3. ОДГОВОРНОСТ НА СЛУЖБЕНИЦИТЕ ВО СЛОВЕНИЈА, БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА И СРБИЈА

Во мај 2004 год. Република Словенија стана членка на ЕУ. До крајот на мај 2005 година, за дисциплинска одговорност на јавните службеници се применувал Законот за јавни службеници (глава XVII), како и Уредбата за дисциплинска постапка во органите на државна управа, правосудство и управите на локалните заедници. Од 2006 година, дисциплинската одговорност

е ставена под одредбите на Законот за работни односи.²¹¹ Со воведување на примена на овој закон, само начелно се пропишани правилата за дисциплинска одговорност. Во самиот закон нема одредби кои се однесуваат на овластување на органите на управата да донесат подзаконски акти за оваа област, иако понатамошна разработка на оваа материја ја остава на подзаконски општи правни акти на органите и колективните договори. Колективниот договор на вработените во јавниот сектор²¹² не содржи одредби за дисциплинска одговорност на јавните службеници, па е оставено на органите само да ја уредуваат оваа материја со свои сопствени акти.

Доколку работникот (а според тоа и службеникот) прекрши некои од обврските од колективниот договор или други обврски од работниот однос, може да се покрене дисциплинска постапка. За тоа, работодавецот/органот на управа мора да го извести вработениот за наводната повреда на работната должност, во писмена форма, како и да му овозможи во рок од 3 работни дена да се произнесе за наводите за покренување на постапката. За дисциплинската постапка, органот кој го вработил работникот/службеникот, мора одлучи во рок од месец дена од денот кога дознал за повредата, или во рок од 3 месеци од денот на кој е направена истата. Решението се донесува во писмена форма, со задолжително образложение. Санкциите кои може да бидат изречени со дисциплинската постапка се опомена, парична казна или други казни доколку се пропишани со колективен договор на ниво на гранка. Извршувањето на дисциплинската санкција застарува во рок од 30 дена од денот на доставување на решението за дисциплинска одговорност. Ако работникот/службеникот кој на работа или во врска со работата намерно или со крајно невнимание предизвика штета на работодавачот е должен да ги надомести. Ако штетата е предизвикана од повеќе работници, секој од нив е одговорен за делот од

²¹¹Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1), Uradni list Republike Slovenije, št. 21/13

²¹²Kolektivno pogodbo za javni sektor (KPJS), Uradni list Republike Slovenije, št. 57/08 i Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji, Uradni list Republike Slovenije, št. 18/91-I, 53/92, 13/93 – ZNOIP, 34/93, 12/94, 18/94 – ZRPJZ, 27/94, 59/94, 80/94, 64/95, 19/97, 37/97, 87/97 – ZPSDP, 3/98, 3/98, 39/99 – ZMPUPR, 39/99, 40/99 – popr., 99/01, 73/03, 77/04, 115/05, 43/06 – ZKoliP, 71/06, 138/06, 65/07, 67/07, 57/08 – KPJS, 67/08, 1/09, 2/10, 52/10, 2/11, 3/12, 40/12, 1/13, 46/13 i 95/14.

штетата што ја предизвикал. На крај, да споменеме дека согласно со законот, синдикатот е вклучен во дисциплинската постапка.

Како и сите други републики во СФРЈ, и Србија својот службенички систем го имала како членка на федерацијата. Во 1991 година е донесен закон за работни односи во државните органи, кој²¹³ и покрај огромен број на недостатоци, со политичка волја, важел до 2005 година, кога со помош на СИГМА и ЕУ е донесен нов Закон за државни службеници.²¹⁴ Освен Законот за државни службеници, на статусот на државните службеници пропишана е супсидијарна примена на Законот за работни односи, како и Колективниот договор за државна управа. За овој закон има и една чудна ситуација, кога овој закон станува супсидијарен во однос на некои други закони кои се однесуваат на државните службеници. Се работи за државни службеници кои работат во судови, заводи, обвинителства и сл. (со специфични работни задачи и од специфична природа) за кои некои прашања се уредени со посебен закон, различно од Законот за државни службеници. За нив, првин се применува конкретниот посебен закон, па потоа Законот за државни службеници. Значи, имаме ситуации кога законот во одредени моменти е *lex specialis*, а во други *lex generalis*.

Босна и Херцеговина е држава со сложено државно уредување, со *sui generis* карактер, во уставотворните системи потполно атипична и неповторлива.²¹⁵ Службеничкиот систем ја следи државата, односно е доста сложен со државно ниво на власта (заеднички органи на БиХ) и ентитетско ниво на власт (Република Српска и Федерација на БиХ со десет кантони - 81 единици на локална самоуправа, 6 градови и 75 општини) кои ја организираат локалната

²¹³ Zakona o radnim odnosima u državnim organima

²¹⁴ Државен службеник е лице чие работно место се состои од работи од делокругот на органите на државна управа, судовите, јавните обвинителства, Републичкото јавно правобранителство, службите на Собранието, претседателот на Републиката, Владата, Уставниот суд, службите на органите чији членови ги бира Собранието или со нив врзани општи, правни, информатички, материјално-финансиски, сметководствени и административни работи. Вработените во локалната самоуправа не се државни службеници.

²¹⁵ Kuzmanović, R.: Ustavno pravo, treće izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Banja Luci, 2002, str. 298-310; Nešković, R.: Nedovršena država, Politički sistem Bosne i Hercegovine, Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo, 2013, str. 292-301.

самоуправа самостојно, со различни законски решенија и е многу комплексна структура.

Дисциплинската одговорност на државните службеници во органите на републичката управа на Република Српска е пропишана со Закон за државните службеници на Република Српска²¹⁶ и Уредбата за дисциплинска и материјална одговорност во републичките органи на управата на Република Српска.²¹⁷ Правилникот за материјална и дисциплинска одговорност е вон сила, со што се чувствува недостаток во однос на регулирање на одредени прашања (иницијатива, докази...)

Во Република Српска, државниот службеник може да одговара за лесна и тешка повреда на службената должност. Лесни повреди се зачестено доцнење, неоправдано отсуство во тек на работното време или порано заминување од работното место, несовесно чување на службените документи, ствари и податоци, неоправдано недоаѓање на работа еден ден. Како тешки повреди на службената должност се сметаат: 1. Неизвршување, несовесно, односно неблаговремено извршување на работните должности или налози на непосредно претпоставениот раководител, 2. Однесување кое му штети на угледот на државната служба, 3. Недостојно, навредливо или на друг начин непримерно однесување кон претпоставениот, другите вработени, граѓаните, правните и физички лица и други странки во постапките пред органите на управа, 4. Одбивање на давање податоци или давање на неточни податоци на републичките органи на управа, правни и физички лица, ако давањето на податоци е пропишано со закон или прописи донесени со согласно закон, 5. Злоупотреба на службената положба или надминување на овластувањата, 6. Незаконито располагање со материјалните средства, 7. Работи кои им оневозможуваат на граѓаните, правните лица и други странки во остварување на нивните права и интереси во постапките кај републичките органи на управа,

²¹⁶ Zakona o državnim službenicima, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 118/08, 117/11 i 37/12

²¹⁷ Uredbe o izmenama i dopunama uredbe o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti u republičkim organima uprave Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 77/12

8. Одбивање на извршување на работните задачи на местото на кое е распореден службеникот или одбивање на задачи од раководителот, 9. неоправдано недоаѓање на работа 5 работни дена во тек на 6 месеци или неоправдано недоаѓање на работа 3 работни дена непрекинато, 10. Доаѓање на работа во пијана состојба или под влијание на опојни дроги или уживање на алкохол или други опојни средства кои ја намалуваат работната способност во тек на работното време, 11. Насилство по основа на која било дискриминација (старост, пол, инвалидитет, национална и етничка припадност, јазик, вероисповед и сл.), 12. Ако неоправдано не добие дозвола/став од раководителот на органот за учество во работата во комуникација со органите и институциите надвор од републичките органи на управата на Република Српска или за тоа не достави писмен извештај, 13. Употреба на лажни исправи/документи заради остварување права во службата, 14. Повреда на кодексот на однесување на државните службеници и 15. Непријавување на причините кои довеле до судир на интереси или нивно неотстранување во пропишаниот рок.

Во Србија, исто така постојат лесни и тешки повреди. Поделени се на 5, односно 17 потточки. Нивниот опис е сличен на други земји, со тоа што посебно се нагласени политичкиот ангажман, судирот на интереси и забрана за вршење друга дејност.²¹⁸ За лесна повреда на службената должност можна е само една санкција: парична казна од 20% од платата која службеникот ја остварил за полно работно време во месецот во кој е изречена казната. Кога станува збор за тешка повреда, може да се изречат неколку казни: 1. парична казна од 20% до 30% од платата која службеникот ја остварил за полно работно време во месецот во кој е изречена казната, во траење од 6 месеци; 2. Забрана за напредување во траење од 2 до 4 години и 3. Престанок на работниот однос.

²¹⁸ Čl. 107-108 Zakona o državnim službenicima, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009 i 99/2014.

Во Република Српска, пак, освен парична казна (до 20% од плата за полно работно време, исплатена за месецот во кој е изречена казната, а во траење до 6 месеци), можна е и писмена опомена за лесна повреда. За тешка повреда ја нема забраната за напредување, но има распоредување на работно место со пониска категорија или звање, во рамка на истата стручна спрема, а во траење до една година.

Како и секаде, и во БиХ и во Србија, дисциплинската започнува со иницијатива, која може да ја покрене кое било лице кое дознало за повредата на службената должност, во писмена форма и мора да биде образложена.

Самата дисциплинска постапка во Република Српска се спроведува по правилата и начелата на општата управна постапка со примена на некои правила од уредбата кои во овој случај имаат карактер на *lex specialis*. Постоечките правила во оваа област не ја регулираат до крај дисциплинската постапка, особено делот на докажување на вината, како и покренувањето на дисциплинската постапка на основа на друг начин на дознавање за повреда на дисциплината. Дисциплинската постапка може да се запре со донесување заклучок, или да заврши со донесување на решение. Дисциплинската мерка ја изрекува раководителот на органот, односно Владата за вработените кои таа ги поставува, на предлог на комисијата, а при донесување на одлуката предвид ги зема местото, времето, начинот и последиците кои произлегуваат од настанатата повреда на должноста. Одлуката ја носат во рок од 15 дена од денот на прием на одлуката од страна на Комисијата, а таа се доставува како до вработениот, така и до синдикатот. Решението кое го носи раководителот/Владата е во облик на првостепено решение (увод, диспозитив, образложение и поука на правно средство).²¹⁹ На ова решение дозволена е жалба само за вработените кои не ги поставува Владата, која се поднесува до Одборот на државната управа за жалби во рок од 15 дена од приемот. Вработените кои ги поставува Владата може да покренат само управен спор

²¹⁹ Елементи на управен акт

пред надлежен суд во рок од 30 дена од денот на доставување на решението. Жалбата до Одборот ја доставуваат службениците преку првостепениот орган, којшто има обврска не само да ја достави до Одборот, туку да побра и мислење од синдикатот (должен да достави мислење во рок од 8 дена). Одборот одлучува во рок од 30 дена, а неговото решение е конечно и против него не може да се изјави жалба, но може да се покрене управен спор пред надлежен суд. Дисциплинската мерка се извршува откако ќе стане конечна. Конечната одлука се доставува до Агенцијата за државна управа заради евиденција во Централниот регистар на кадри.²²⁰

Дисциплинската постапка во Република Србија, пак, се покренува со заклучок од страна на раководителот на органот. Заклучокот се доставува до државниот службеник, кој нема право на жалба на истиот. Одвивањето на самата дисциплинска постапка, како донесувањето на одлука е во рацете на раководителот на органот, но постои можност тој да основа комисија од три члена која место него може да ја води постапката и да одлучи за дисциплинската одговорност. Како и да е, се донесува решение на кое службеникот има право на жалба, до Комисијата за жалби, а таа во рок од 30 дена од приемот на жалбата да донесе одлука (доколку не донесе, се смета дека е одбиена). Против одлуката на Комисијата може да се покрене управен спор. Дисциплинската постапка на службеникот кој на функција го поставила Владата, го води Висок службенички совет, а доколку на функција бил поставен од друг орган, дисциплинската постапка ја води органот одреден со негов акт. На ова решение службеникот нема право на жалба, само право на управен спор. Она што е различно од другите земји се кратките рокови на застареност, 6 месеци за лесна повреда и една година за тешка, за покренување и водење на дисциплинската постапка (една година за лесни и две години за тешки повреди).

²²⁰ Uredba o sadržaju, korišćenju i održavanju centralnog registra kadrova, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 20/07.

Што се однесува до можноста за оддалечување од работното место во Република Српска, законски постои таква можност во одредени случаи (ако е покренато обвинение за кривично дело кое е извршено на работното место/во вршење на работни обврски и задачи, ако се наоѓа во притвор и ако неговото присуство на работното место му штети на органот или ѝ пречи на самата дисциплинска постапка). За време на оддалеченоста од служба, вработениот има право на 50% плата. На решението може да се изјави жалба до Одборот во рок од 15 дена од денот на прием (жалбата не го одлага извршувањето). Одборот носи одлука во рок од 30 дена, а на неа не е допуштена жалба, но може да се покрене спор пред надлежен суд.

Материјална одговорност во Република Србија е исто така предвидена, како поради штетата која државниот службеник ја направил кон државниот орган и кон трето лице, така и на органот/државата кон државниот службеник.

3.4. КОМПАРАТИВЕН ЗАКЛУЧОК

Дисциплинската постапка на државните службеници е долготраен процес кој се спроведува во органите на државна управа, а се состои од неколку фази: давање иницијатива, покренување на постапката, утврдување на одговорноста, изрекување санкции, извршување на санкции и евидентирање.

Ако ги споредиме законодавствата на неколкуте земји погоре, може да заклучиме дека во уредување на дисциплинската постапка најнапред отишла Хрватска. Во Република Хрватска постои службеничко судство, кое одлучува за повредата на должноста на државните службеници, како и службениците на единиците на локална и регионална самоуправа. Исто така, воспоставен е и Виш службенички суд. Во останатите земји, постапката ја води комисија која се формира за таа намена.

Заедничко кај сите е поделбата на лесни и тешки повреди, а исто така предвидена е мерка престанок на работен однос.

Изречените дисциплински мерки во многу земји се запишуваат во единствена кадровска евиденција. Постои можност за нивно бришење, под услов службеникот да не направи нова повреда на должноста во текот на 2 за лесна, односно 4 години за тешка повреда (пример од Хрватска и Србија). Ова се гледа како на начин на рехабилитација (реинтеграција) на службеникот. Но сепак, иако постои на хартија, во Хрватска оваа мерка не наишла на адекватна примена во праксата. Во некои земји, доколку службеникот има изречено мерки, му се забранува унапредување во звање и служба, во рокот во кој мерките се „активни“.

Во Македонија со напуштање на службата/пензионирање, прекинува постапката против службеникот (доколку не е завршена). Но, дали напуштање на службата за време на дисциплинската постапка или непосредно по неа значи аболуција од одговорноста? Дали со ова службеникот кој дал отказ или е пензиониран е во поповолна положба од оној кој останал на служба, а е сторено истото или слично дело? Дисциплинската постапка не може да се води против лице кое нема засновано работен однос кај органот кој ја води постапката, односно нема засновано работен однос. Истото се однесува и за пензионирани државни службеници или такви кои се пред пензионирање. Вакво нешто отвора нужни измени во повеќе закони и други отворени прашања, односно дополнителни проблеми.

Голем дел од земјите кои се членки на ЕУ го користат кривично-процесниот модел наместо управниот модел на дисциплинска одговорност на државните службеници. Разгледаните земји погоре главно го примениле управниот модел на дисциплинска одговорност, со релативно кратки рокови за застарување (како за процесирање, така и за санкционирање), што се смета за главна „мана“ на овие системи. Како недостаток на овие системи се споменува и недостатокот од оперативна легислатива, првенствено единствени правилници и процедури, независни и единствени комисии и отсуството (помалку или

повеќе) на објективност поради спроведување на дисциплинската постапка главно во органите од кои службеникот потекнува.

ГЛАВА IV. ОРГАНИЗАЦИЈА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

4.1. ЦЕЛ И ПРЕДМЕТ

Целта на ова истражување е да посочи на одредени проблеми кои се јавуваат во праксата и да придонесе кон воспоставување на:

1. единствен и непристрасен систем за утврдување на дисциплинската одговорност на вработените во јавниот сектор/администрацијата; и
2. објективен систем за оцена на работата на вработените во администрацијата кој ќе се темели врз мерливи квалитативни и квантитативни критериуми и кој ќе биде прифатен од страна на вработените како алатка за професионален развој и унапредување, а не како казнена мерка.

Примарна цел на истражувањето е практичната применливост на законските и подзаконските акти што се однесуваат на постапката на одговорност (поведување, докажување, последици и ефекти) на администрацијата, како и ефектите од ваквите одредби. Од ваквата анализа крајната цел е да произлезат препораки што ќе дадат насоки за можно пристапување кон изменување или дополнување на законските акти во однос на прашањето за одговорноста и одговорното однесување на административните службеници во институциите од јавниот сектор.

Предметот на истражувањето во овој труд е да се согледа начинот на утврдување на одговорноста на државните и јавните службеници од поднесувањето на иницијатива, водењето на дисциплинските постапки, изрекувањето на дисциплинските мерки и слично. Во овој правец е извршена и анализа на законските и подзаконските акти поврзани со одговорноста на администрацијата, како и влијанието на културата на однесување во државните институции во делот на одговорноста на администрацијата.

4.2. ХИПОТЕТСКА РАМКА И ИСТРАЖУВАЧКИ ПРАШАЊА

Генерална хипотеза

Доколку постојат јасно дефинирани показатели и индикатори за лоцирање и докажување на одговорноста на администрацијата, лесно ќе се утврди одговорноста на административните службеници, а со тоа ќе се донесуваат непристрасни одлуки, што ќе се рефлектира со ефикасност во работењето.

Посебни и поединечни хипотези

- Доколку се точно дефинирани работните задачи и обврски на службениците, пореално ќе може да се спроведе дисциплинската постапка, односно лоцира одговорноста (индикатори за следење и мерливи показатели).
- Ако се јасно дефинирани сите поими кои ја дефинираат и лоцираат одговорноста, полесно ќе биде нејзиното докажување.
- Претпоставените службеници (или секретарот) имаат слобода за покренување на дисциплинска постапка.
- Секретарот има право да формира или да не формира комисија.
- Тајноста на гласањето ја намалува можноста за дебата и објективно гласање.

Главна истражувачка прашање:

Кои мерки и активности во врска со одговорноста на службениците треба да се преземаат во Македонија со цел воведување објективен, непристрасен, единствен систем на утврдување и лоцирање на одговорноста на администрацијата?

Други прашања:

1. Дали работните задачи се добро дефинирани, јасни и мерливи, но и дали се совпаѓаат со реално извршените/делегираните задачи?
2. Дали делегирањето на задачите е секогаш од непосредниот раководител? Дали е тој компетентен да го следи нивното извршување и дали е компетентен да оценува?
3. Како се мери ефектот и дали има повратни информации за постигнатите резултати? Кога непосредно претпоставениот службеник започнува постапка за подобрување на ефектот, кога покренува дисциплинска постапка, а кога го оценува негативно службеникот? Кои се придобивките од воведување на ефектот со новиот закон?
4. Како се врши оценувањето, дали и на кој начин се мотивирани административните службеници? Кои се придобивките со новините во оценувањето? Дали на овој начин тоа стана пореално и како?
5. Кои се придобивките од воведувањето на Каталогот на работни места? Дали на овој начин се направи усогласување во однос на систематизациите; задачите и образованието на тие што работат исти работи во сите институции и органи да се изедначат?
6. Како да се намали субјективното и селективно одлучување од страна на секретарот? Потребно ли е и на кој начин тој да биде дистанциран од некои одлуки, односно да се намали неговата слобода во носењето на одлуки?

4.3. МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТАП

Методолошкиот пристап користен во оваа студија е мешовит. Во истражувањето учествуваа 204 административни службеници²²¹ кои ги изразија своите ставови и мислења за досегашните искуства и перцепција за одговорноста на нив и нивните колеги. Согласно со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер,²²² добиени и разгледани се информации од доставените годишни извештаи за изречени мерки за утврдена дисциплинска и материјална одговорност на државните/јавните службеници, кои се доставени до Министерство за информатичко општество и администрација.²²³ Овие податоци беа собрани и анализирани во периодот мај – ноември 2016 год.

Методи - техники за собирање податоци

При собирање на податоците се користеа следниве техники: анкетирање и анализа на содржина. Беа побарани информации од жалбите кои биле поднесени во изминативе години (колку биле прифатени, колку одбиени и/или повлечени, за кој вид на одговорност и сл.) од Агенцијата за администрација, како и информации од доставените извештаи во Министерството за информатичко општество и администрација.

²²¹ случаен примерок на 204 лица, од кои не сите одговорице на сите прашања (прашалникот беше дистрибуиран до околу 300 лица) вработени во јавната администрација поделени по 5-10 вработени во примерочна единица. За поголемите институции се вклучени повеќе примерочни единици. Соодветната регионална застапеност е добиена со случајно бирање на канцелариите од институциите каде што беа бирани испитаниците. Испитаниците беа избрани од околу 30 институции, при што се водеше сметка да бидат застапени и институции во кои во изминатите 5 години имало покренато дисциплински постапки (Министерство за информатичко општество и администрација, Секретаријат за европски прашања, Министерство за локална самоуправа, Собрание на Република Македонија, Биро за јавни набавки, Службен весник на Република Македонија, Агенција за лекови, Министерство за транспорт и врски, Агенција за администрација, Секретаријат за законодавство, Државна изборна комисија, Агенција за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој - ИПАРД, Министерство за образование и наука, Министерство за здравство, Министерство за култура, Генерален секретаријат на Владата на Република Македонија, Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, Агенција за храна и ветеринарство, Секретаријат за спроведување на рамковниот договор, општина Центар, општина Струмица, општина Центар Жупа, општина Велес, Министерство за труд и социјална политика, Комисија за заштита на конкуренцијата, Дирекција за заштита на личните податоци, Државен завод за статистика). Беа направен обид прашалникот да биде дистрибуиран и во институции кои имаат вработено јавни службеници, но лоцирањето на конкретните луѓе одеше тешко, заради малиот број на вработени кои го имаат овој статус. Сепак, одговорице и 5 јавни службеници.

²²² („Службен весник на Република Македонија“ бр.13/2006, 86/2008, 6/2010, 42/2014, 148/2015 и 55/2016)

²²³ Извештаите беа побарани од Министерство за информатичко општество и администрација. Побарани беа податоци од Агенцијата за администрација, во однос на жалбите по дисциплинските и материјални одговорности, но од таму не се добиени конкретни податоци, само е дадено упатување податоците да се бараат во извештаите за работа на институцијата

Со цел да се соберат сите потребни податоци, спроведени се следните активности:

1. Преглед на постоечка литература: Најпрво, извршен е преглед на постоечката литература со цел да се соберат постоечките податоци, да се развие рамката за истражувањето и да се утврди точниот фокус и опсег на податоците кои ќе треба да се соберат.

Оваа фаза директно помогна и за развивањето на алатките за собирање на податоците. Беше прегледана следната литература:

- Домашна законска рамка
 - Европски практики и практики од регионот и искуства
2. Теренско истражување: Со цел да се соберат нови податоци, спроведено е теренско истражување коешто вклучи:
 - Анкета: Со цел да се испитаат перцепциите и предизвиците се подготви анкетен прашалник што беше спроведен во текот на втората половина од годината/ноември 2016-та. Анкетирањето беше спроведено хартиено и електронски на примерок од 204 испитаници.
 - Анализа на извештаи: направена е анализа на добиените извештаи од поведени постапки.

Методи за анализа на податоци

Собраните податоци беа анализирани преку комбинација на методи, и тоа:

- Историски метод: беше разгледана одговорноста на администрацијата од донесување на првиот Закон за државни службеници до денес.

- Правен метод: беа анализирани правните норми (од законите и подзаконските акти) кои ја регулираат одговорноста на администрацијата.
- Дескриптивен метод: применет за опишување на предметот на истражување.
- Компаративен метод: податоците собрани од постоечката литература во врска со најдобрите и најблиските ЕУ практики и земји од регионот се анализираа со помош на компаративен метод.
- Квалитативна анализа: се примени за прегледот на постоечката литература, со што се овозможи анализа на искуства, практики и знаења во врска со одговорноста на администрацијата.
- Квантитативна анализа: со цел да се анализираат наодите од анкетата, беше применета квантитативна анализа на податоците. Таа овозможи следење на доминантните перцепции, како и мислења за предизвиците. За да не се изгуби од искуствата на испитаниците, овој метод беше комбиниран со квалитативна анализа што е опишана погоре.
- Анализа на прашањата (Ликертова скала)²²⁴
Најпрвин се пресметува стандардна девијација и средна вредност. Тестовите кои се изведени се:
 1. Percent Agree (Процент на одговори со потполно согласување): стар маркетиншки трик за да се сумира процентот на испитаници кои се согласуваат со некое прашање.
 2. Top-Box or Top Two box scoring (Резултати од top-box или top two box): првото е еднакво на бројот на испитаници кои силно се согласуваат (потполно се согласувам), а второто на испитаници кои се согласуваат (потполно се согласувам + многу се согласувам).
 3. Net Top Box (Резултати од net top box): од бројот на испитаници кои силно/потполно се согласуваат, се одземаат оние кои воопшто не се согласуваат.

²²⁴<http://www.measuringu.com/blog/interpret-responses.php>

4. Coefficient of Variation (Коефициент на варијација): стандардната девијација е најчест начин за изразување варијабилност, но тоа тешко се објаснува - особено кога се користи збир од поени според скала. CV-то го олеснува објаснувањето со делење на стандардната девијација од средната вредност. Повисоки вредности покажуваат повисока варијабилност. Исто и одговори со слични средни вредности, но со забележително различен коефициент на варијации, што укажува дека испитаниците имаат неконзистентни ставови. CV-то е мерка за променливост, за разлика од првите четири кои претставуваат мерки за главната тенденција, па затоа може да се користи во прилог на другите пристапи.
5. Z-Score to Percentile Rank (standard deviation scores) (Z-резултат во процент (резултати од стандардна девијација)): ова претставува техника Six-Sigma. Со оваа техника грубите резултати се конвертираат во нормални резултати – бидејќи поимот рангирање значи често следење на нормална или приближно нормална распределба. Нам ни треба само разумна референтна вредност со која ќе се спореди средната вредност. Некои истражувања велат дека 80% од бројот на поени според скалило е добро место за почеток. На скала од 1 до 5, се користи 4 ($5 * .80 = 4$). Првин се прави одземање на референтната вредност од средната вредност. Потоа се дели разликата со стандардното отстапување/девијација: ова е познато како Z-резултат (или нормален резултат) и ни кажува колку стандардни отстапувања на резултатот од средната вредност спаѓа над (ако z има позитивна вредност) или под (ако z има негативна вредност) референтната вредност. На крај следи претворање на Z-резултатот во процент: со употреба на својствата на нормалната крива дознаваме кој процент од одредена област спаѓа под стандардните отстапувања над средната вредност со помош на калкулатор или табела за пребарување.

Овој пристап е интересен од три причини:

- Тоа е единствениот параметар кој има варијабилност во резултатот.
- Овој пристап е најпрецизен бидејќи ја користи средната вредност.
- Овој пристап има тенденција да генерира резултати во средината на другите.

Најдобар пристап не постои, тој зависи од контекстот и ситуацијата. Затоа во анализата на прашањата дадени со Ликертова скала се разгледувани, освен Z-резултат и останатите пристапи.

ГЛАВА V. АНАЛИЗА НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО

За истражувањето, односно докажување на хипотезите, направен е прашалник кој се состои од неколку групи на прашања, поврзани со одделни хипотези. Во анализата се вклучени и извештаите за покренати постапки по години (2010-2015) кои се доставени во Министерството за информатичко општество и администрација, кои помогнаа во добивање на целосна слика за дисциплинските постапки, нивното лоцирање и докажување.

Првиот дел од истражувањето е поврзано со работите и задачите на службениците: дали и колку тие се добро дефинирани, дали се јасни и дали обврски се преземаат надвор од дефинираните во актите за систематизација, потоа дали рамномерно и правилно, соодветно на звањата тие се распределуваат; како се спроведува оценувањето, дали се следи ефектот, колку службениците имаат повратни информации за извршување на задачите, дали се мотивирани итн.

Втората група на прашања е поврзана со дефинирањето на поимите кои ја дефинираат и лоцираат одговорноста. Третата група на прашање е поврзана со секретарот и неговата слобода во носење на некои одлуки, односно Комисијата за водење на постапката за докажување на сторена дисциплинска повреда.

Но, дали кругот на одговорност ²²⁵ е затворен? „Повеќе е од јасно дека без јасна концепциска дефиниција на тој „круг“ и секако, негово правно санкционирање и организациско-кадровска поткрепеност, поимот „одговорност“ би егзистирал само виртуелно, како ритуално повторување на заложбата за одговорна „државна администрација“ без никаква реална содржина, жестоко извитоперен во својата спротивност: хронична институционална и лична недоговорност.“²²⁶

Направената анализа води кон заклучок дека во нашата држава законодавецот пропишал делумно јасни и во дел непрецизни правила за однесување со кои сè уште не може ефикасно да се изврши лоцирање и докажување на одговорноста.

Поимите кои ја дефинираат и лоцираат одговорноста не се јасни, односно нејасно се дефинирани основите за поведување на постапката, нејасно и конфузно се дефинирани одредби за самото водење на дисциплинската постапка и начинот на гласање во Комисијата, што остава простор и за погрешно докажување на одговорноста, односно го отежнуваат нејзиното докажување. Секретарите имаат голема слобода во покренувањето на постапката, изборот на комисија, слобода при одлука за суспензија на вработените, времетраењето на паричната казна, односно слобода и право да носат одлуки по своја волја, со што дисциплинската одговорност во нивни раце станува алатка за репресија, притисок, уцена и елиминација на „неподобните кадри“. Тежиштето во овој дел е ставено на делот на казнувањето, а не на превенција.

²²⁵ Поимното определување на „кругот на одговорност“ не се среќава со дефиниција во литературата; според моитевидувања „кругот на одговорност“ е јасно дефиниран процес на влезни и излезни чекори во рамките на еден или повеќе органи кои се меѓусебно зависни во остварувањето на својата функција, кои ќе упатуваат на докази за определување на одговорноста на институција или поединец - Јадранка Денкова, (2010), докторска дисертација, Правно дефинирање на кругот на одговорноста како основа за ефективно работење на органите на државната администрација во Република Македонија, Тетово

²²⁶ Јадранка Денкова, (2010), докторска дисертација, Правно дефинирање на кругот на одговорноста како основа за ефективно работење на органите на државната администрација во Република Македонија, Тетово

Истражувањето беше направено над 204 испитаници. На сликата бр.1 подолу може да се види процентот на раководни, стручни и стручно-административни службеници²²⁷ кои одговорија на прашалникот.

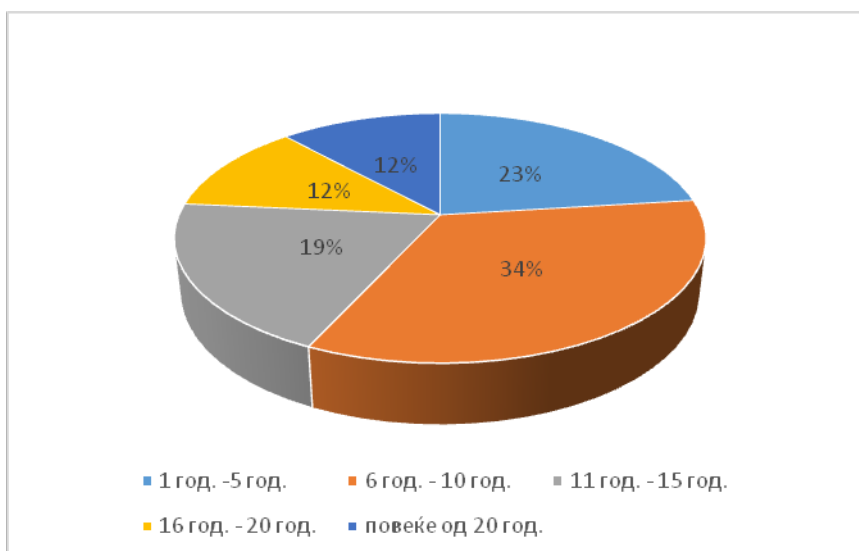


Слика бр.1 Процентуална застапеност на испитаниците државни службеници (по категории) и јавни службеници

Figure 1. Percentage of respondents per civil servants (by category) and public servants

Во однос на работниот стаж како административни службеници, распределбата е следна: околу 57% од испитаниците се со работно искуство во администрацијата помеѓу 1 и 10 години, а повеќе од 10 години работно искуство имаат 43% од испитаните службеници (Слика бр. 2).

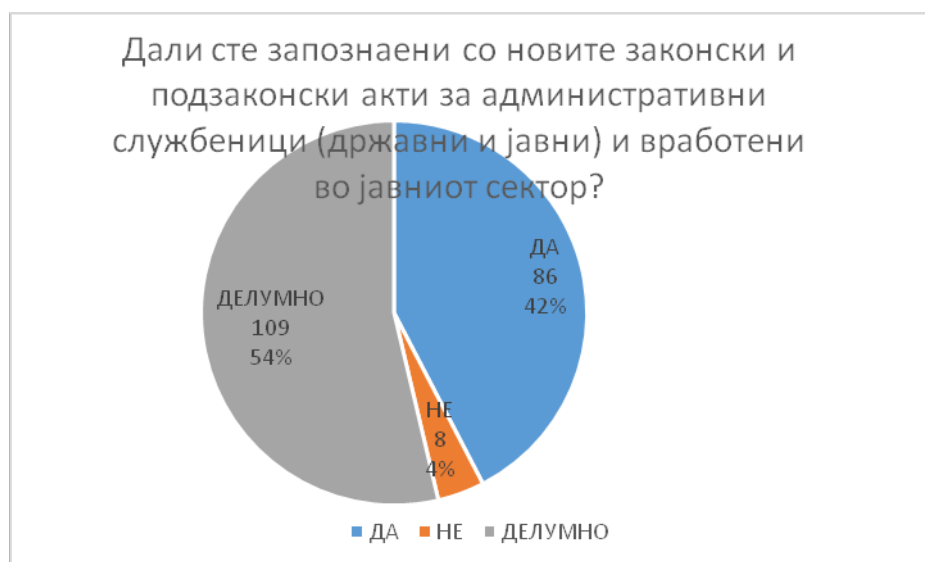
²²⁷ Иако направив обид да бидат вклучени повеќе јавни службеници, во ова истражување нивниот број е многу мал, само 3%.



Слика бр. 2 Процентуална застапеност на испитаниците според стажот

Figure. 2 Percentage of respondents by past service

Бидејќи Законот за административни службеници е релативно нов, со анкетата службениците беа запрашани колку се запознаени со самиот закон, како и со Законот за вработени во јавниот сектор. Позитивно одговорија само 42% од испитаните службеници, а не беа запознаени 8,4%. Дека делумно ги познаваат законот и подзаконските акти се изјасниле повеќе од половината испитаници (Слика бр. 3).



Слика бр. 3 Запознаеност на испитаниците со новите закони

Figure. 3 Familiarity of respondents with new laws

Основата на дисциплинската одговорност „лежи“ во описот на работното место на административниот службеник. Доколку се точно дефинирани работните задачи и обврски на службениците, пореално ќе може да се спроведе дисциплинската постапка, односно лоцира одговорноста. Описот на работното место би требало да овозможи вработениот да има јасно разбирање за должностите и обврските што се очекува да ги исполни. Описот на работното место на административниот службеник, во кој се наведени задачите кои се пропишани за службеникот кој е распореден на него, претставуваат основа за утврдување и покренување на одговорноста, за мерење на учиниот и за определување на бодовите за плата. Тука се дефинирани целите и задачите, но и должностите и обврските што се очекува да ги исполни. Затоа, работните цели треба да бидат: специфични, мерливи, договорени, реалистични, временски одредени, а работните задачи таксативно наброени без користењето на општи искази и нејасни зборови. Како основа за утврдување на одговорноста, многу важно е дали и колку административните службеници се запознаени со задачите, дали тие првин се добро дефинирани, а потоа јасни, прецизни, мерливи и со утврдена временска рамка.

Истражувањето покажа дека поголемиот број, односно околу половината од административните службеници се запознаени со описот на нивното работно место. Како што може да се види и од табелата подолу, анализите покажаа дека средната оценка (вредност) е 3,9, што значи дека е многу блиску до референтната вредност и е голема, но доколку станува збор за некој друг тип на прашање. Од истражувањето се виде дека постојат и службеници кои се изјасниле дека не се запознаени со описот на работното место на кое се распоредени, што претставува загрижувачки фактор и фрапантен податок. Самиот факт што постојат службеници кои не знаат што е нивната задача, кои се нивните обврски и што се очекува од нив, повлекува и одговорност на оној кој е нивни надреден, односно оној кој би требало да им дава задолженија, да ги следи, оценува и повика на одговорност (и секако, да им даде плата).

Табела бр. 3 Анализа на резултатите - запознаеност со описот на задачите за работното место

Table 3. Analysis of results - familiarity with the workplace task description

Број на испитаници/N	200	
Средна вредност/Mean	3,875	
Стандардна девијација/SD	1,133933	
Spec ²²⁸	4	
Z	-0,11024	
%	45,6%	
CV	29%	
	Број/Number	Процент/Percent
Top Box	90	45,0%
Top 2 Box	110	55,0%
Agree	110	55,0%
Net Top Box	88	44,0%

Што се однесува до запознаеност на целата систематизација на институцијата и описот на задачи на соработниците, процентот е помал. Истражувањето покажа дека само околу 1/3 од службениците се запознаени со

²²⁸ Multiply the number of response options by .80 to get a resonable spec/ Се множат бројот на опции (5) со .80 за да се добие спецификацијата

систематизациите на институцијата во која се вработени. Систематизациите се тајна во најголемиот број на институции, а уште помалку може да се најде на веб-страниците. Скоро во сите институции, таа се чува како „државна тајна“.

Табела бр. 4 Анализа на резултатите - запознаен со Правилниците за систематизација

Table 4. Analysis of results - familiarity with the Regulations for systematization

Број на испитаници/N	200	
Средна вредност/Mean	3,345	
Стандардна девијација/SD	1,17168	
Спес	4	
Z	-0,559	
%	28,8%	
CV	35%	
	Број/Number	Процент/Percent
Top Box	50	25,0%
Top 2 Box	75	37,5%
Agree	75	37,5%
Net Top Box	42	21,0%

Дека задачите им се добро дефинирани и јасни, прецизни и мерливи, се согласуваат околу 37% од испитаниците. Анализите по горенаведените тестови, дадени во табелата бр. 5 даваат слика на малку помал број на службеници кои се согласуваат дека задачите им се добро дефинирани, јасни и мерливи. Некаде околу 1/4 од испитаниците сметаат дека задачите воопшто не

се добро дефинирани, податок кој повторно го повикува на одговорност непосредно претпоставениот службеник бидејќи „работните цели и задачи се утврдуваат од страна на претпоставениот административен службеник во соработка со административниот службеник на крајот на постапката на оценување на работните достигнувања во декември во тековната година за наредната“.²²⁹

Табела бр. 5 Анализа на резултатите – добро дефинирани работни задачи

Table 5. Analysis of results - well defined tasks

Број на испитаници/N	198	
Средна вредност/Mean	3,313131	
Стандардна девијација/SD	1,210332	
Спес	4	
Z	-0,5675	
%	28,5%	
CV	37%	
	Број/Number	Процент/Percent
Top Box	50	25,3%
Top 2 Box	73	36,9%
Agree	73	36,9%
Net Top Box	38	19,2%

Само околу 20% од службениците извршуваат задачи кои се совпаѓаат со дефинираните во актот за систематизација. Половината од испитаниците (околу 50%) истакнале дека задачите кои секојдневно ги извршуваат не се задачи кои се дефинирани во актот за систематизација за работното место на кое се распределени. Овие службеници се распределени на едно место

²²⁹ Член 62 од Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16)

(хартија), а извршуваат задачи за друго работно место (пракса), односно секојдневното извршување на работните задачи воопшто не одговара на однапред доделените - како по содржина, така и според одговорноста и овластувањата. Задачите се добиваат усно или по е-маил, а понекогаш и писмено. Средната вредност, како што може да се види и од табелата бр. 6, е многу помала - 2,745 со стандардна девијација 1,2.

Табела бр. 6 Анализа на резултатите - работно место vs пракса

Table 6 Analysis of results - job vs. Practice

Број на испитаници/N	200	
Средна вредност/Mean	2,745	
Стандардна девијација/SD	1,244071	
Спес	4	
Z	-1,00878	
%	15,7%	
CV	45%	
	Број/Number	Процент/Percent
Top Box	31	15,5%
Top 2 Box	45	22,5%
Agree	45	22,5%
Net Top Box	3	1,5%

Освен што извршуваат работи и задачи кои не се дефинирани во актот за систематизација и задачи за кои де факто не се оценуваат за претходната година, испитаните службеници во голем број се изјаснија дека добиваат задачи надвор од утврдените во актот за систематизација. Некаде околу 8,5%

се изјасниле дека не добиваат надвор од работното место, но, околу 75% дека вообичаено добиваат вакви задачи. Отстапувањето од дефинираната вредност (4) е само 4%, а средната вредност е 2,1 со стандардна девијација околу 1. Променливоста е скоро 50%, а Net Top Box има негативен резултат (-23,1%), што покажува дека бројката на испитаници кои воопшто не се согласуваат со тврдењето е поголема од испитаниците кои многу се согласуваат со него.

Табела бр. 7 Анализа на резултатите - задачи надвор од систематизацијата
Table 7 Analysis of results - tasks which are not within the systematization

Број на испитаници/N	199	
Средна вредност/Mean	2,110553	
Стандардна девијација/SD	1,033695	
Спес	4	
Z	-1,82786	
%	3,4%	
CV	49%	
	Број/Number	Процент/Percent
Top Box	11	5,5%
Top 2 Box	17	8,5%
Agree	17	8,5%
Net Top Box	(46)	-23,1%

Процентот на службеници кои се изјасниле дека освен што не работат на работни задачи утврдени за нивното работно место, не работат ниту задачи за нивното одделение/сектор, со малку помал процент. Имено, овде околу 67% се

изјасниле дека задачите се и надвор од одделението/секторот, а околу 13% дека задачите се во одделението/секторот.

Во табелата бр. 8 може да се види дека средната вредност за ова прашање е 2,3, односно силно се согласуваат дека „Никогаш не преземам обврски надвор од областа за која секторот/одделението во кој/е сум распределен/а е надлежен“ само 13 % од испитаниците. Повторно имаме негативна вредност кај Net top Box, што значи дека е поголем бројот на испитаници кои не се согласиле со ова тврдење, отколку на тие што се согласиле.

Табела бр. 8 Анализа на резултатите – задачи надвор од одделението/секторот

Table 8 Analysis of results - tasks which are not within the unit /sector

Број на испитаници/N	200	
Средна вредност/Mean	2,3	
Стандардна девијација/SD	1,16481	
Спец	4	
Z	-1,4595	
%	7,2%	
CV	51%	
	Број/Number	Процент/Percent
Top Box	19	9,5%
Top 2 Box	26	13,0%
Agree	26	13,0%
Net Top Box	(31)	-15,5%

Познавањето на систематизацијата, работните задачи и нивната дефиниција, како и извршување на задачи во и надвор од одделението/секторот не се

разликува многу во однос на звањата и работното искуство на службениците. Без разлика дали станува збор за раководни или стручни и стручно-административни службеници, како и дали имаат работно искуство до 10 години или повеќе, одговорите не се разликуваат многу.

Високиот процент на испитани службеници кои одговориле дека добиваат задачи надвор од систематизацијата, дека она што го работат и она што е на хартија е различно, дека работат задачи во, но и надвор од секторот/одделението во кое се распоредени, води кон заклучок дека оценувањето не може објективно да биде спроведено, а исто така и покренувањето, лоцирањето и докажувањето на дисциплинската одговорност лежат на „лоша основа“.

Најголемиот дел (околу 64%) од испитаниците кои одговараа на овие прашања се/биле членови во работни групи и комисии во и надвор од органот. Имено, во ситуација на недостаток на кадар (односно квалитетен кадар), често се формираат работни групи во кои членуваат службеници од различни сектори/одделенија и за чишто задачи раководителот најчесто нема “feedback”, а со тоа ниту може да ги следи извршувањата на задачите, ниту може да ги оценува, а уште помалку да покренува постапки за одговорност. Според Закон за вработените во јавниот сектор,²³⁰ раководителот на институцијата може да даде задолжение во писмена форма (на пример, за следење на реализација на договор од јавна набавка формира работна група). „Вработените во јавниот сектор, врз основа на задолжение во писмена форма од непосредно претпоставениот, или од раководното лице на институцијата, се должни да извршуваат и работи и работни задачи кои не се содржани во описот од ставот (1)²³¹ на овој член, а кои се соодветни со нивните професионални квалификации и со работните компетенции.“

²³⁰член 34, став 2, Закон за вработените во јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр. 24/14, 199/14 и 27/16)

²³¹ Дефинирани задачи во систематизацијата

Зошто при толку обемна администрација, дефинирање на работни задачи секоја година, функционални анализи и слично, се случува недостаток на кадар и потреба од давање задачи надвор од систематизациите - нема едноставен и единствен одговор, но еден од испитаниците искоментирал дека „оваа ситуација соодветствува со постапката за прием на државни службеници, при што образованието, компетенциите и мотивацијата се занемаруваат, а се врши избор по други критериуми (партиски, лични, пријателски)“.

Одговорите на секое од прашањата анализирани погоре изгледаат како на сликата бр. 4.



Слика бр. 4 Одговори на прашањата поврзани со работното место

Figure 4 Responses to questions related to workplace

Административните службеници кои не се раководни, иако скоро половината и од раководните службеници го делат нивното мислење, сметаат дека работните задачи во нивниот сектор/одделение не се распоредуваат рамномерно, правилно и соодветно според звањата на службеникот (на тие со пониско звање - поедноставни задачи и обратно, како и еднаков број на задачи по вработен на исто звање). Од табелата бр.9 може да се види дека анализата покажува agree (согласување дека работите се распоредуваат рамномерно) со само 21%. Средната вредност е 2,63, што е доста ниска, со стандардна девијација 1,2. Ова покажува дека задачите се распоредуваат според тоа дали некој може и знае да ја изврши задачата, без да се води грижа каде е неговото место во хиерархијата, дали задачата е во неговиот опис на задачи, дали тој во моментот е преоптоварен со задачи и сл. Net Top Box повторно има негативна вредност, што ни кажува дека е поголем бројот на тие што воопшто не се согласиле со ова тврдење, од тие што силно се согласиле.

Табела бр. 9 Анализа на резултатите – распоредување на задачите

Table 9 Analysis of results – deployment of tasks

Број на испитаници/N	200	
Средна вредност/Mean	2,63	
Стандардна девијација/SD	1,216759	
Спес	4	
Z	-1,12594	
%	13,0%	
CV	46%	
	Број/Number	Процент/Percent
Top Box	24	12,0%
Top 2 Box	42	21,0%
Agree	42	21,0%
Net Top Box	(10)	-5,0%

Со самото тоа што задачите не се распоредуваат рамномерно, некои службеници се преоптоварени со обврски и задачи, а други воопшто немаат задачи. Ова го покажува и следното прашање во врска со чувството дека најголемиот дел од задачите во институцијата ги извршуваат исти службеници - имаат околу 54% од службениците, што е повеќе од половината испитаници (Табела бр. 10).

Табела бр.10 Анализа на резултатите – извршување на работите од исти службеници

Table 10 Analysis of results – work performance by same officers

Број на испитаници/N	200	
Средна вредност/Mean	3,73	
Стандардна девијација/SD	1,13735	
Спес	4	
Z	-0,2374	
%	40,6%	
CV	30%	
	Број/Number	Процент/Percent
Top Box	72	36,0%
Top 2 Box	107	53,5%
Agree	107	53,5%
Net Top Box	68	34,0%

Процентот на службеници кои мислат дека работните задачи не се распоредуваат рамномерно (53%), како и дека најголемиот број задачи ги извршуваат истите службеници (54%) е близу и до процентот на испитаници

кои сметаат дека постојано истите вработени се наградувани (50%, Табела бр.11). Не се согласуваат со ова тврдење околу 14%, односно 19% од испитаниците.

Табела бр. 11 Анализа на резултатите – наградување на службеници

Table 11 Analysis of results - rewarding officers

Број на испитаници/N	199	
Средна вредност/Mean	3,577889	
Стандардна девијација/SD	1,20299	
Спес	4	
Z	-0,35088	
%	36,3%	
CV	34%	
	Број/Number	Процент/Percent
Top Box	63	31,7%
Top 2 Box	99	49,7%
Agree	99	49,7%
Net Top Box	54	27,1%

Како што спомнавме погоре, едни службеници работат постојано, а за сметка на тоа, други поради разни причини (најчесто некавалитетно и незнаење за извршување на задачите), воопшто не работат. Со недеlegeирање на задачи на некои службеници, бидејќи тие нема соодветно да ги извршат, одредени службеници постојано добиваат работи задачи, а за сметка на тоа, други ништо не работат. Одговорноста овде повторно е во претпоставените службеници.

Ниту им даваат задачи, ниту ги казнуваат за неработење. А кој не работи, тој не може ни да згреши. Неизвршувањето на работните задачи од страна на одредени поединци никогаш не се казнува - беше наредното прашање од анкетата, со кое се согласиле половината од испитаниците (50%), со средна вредност 3,7. Неказнувањето на неработењето води кон веројатноста и останатите вработени да веруваат дека таквото однесување е прифатливо и се толерира, да сакаат да го применуваат и да почнат да се однесуваат како овие поединци. Со ова почнува да се јавува и еден вид на револт и дополнителен притисок, што ја намалува ефективностa и ефикасноста, и влијае кон создавање на лоша атмосфера во самата институција. Во разговор со службениците при хартиеното пополнување на анкетите, еден службеник рече: „И јас би сакал да сум како ваквите, а не можам... не сум човек на државниот.“

Табела бр. 12 Анализа на резултатите – неизвршување на задачи кое не се казнува

Table 12 Analysis of results – non-performance of tasks which is not punished

Број на испитаници/N	197	
Средна вредност/Mean	3,70558	
Стандардна девијација/SD	1,076	
Спес	4	
Z	-0,2736	
%	39,2%	
CV	29%	
	Број/Number	Процент/Percent
Top Box	67	34,0%
Top 2 Box	97	49,2%
Agree	97	49,2%
Net Top Box	66	33,5%

„Се толерираат „фантоми“ на работно место, а за возврат се казнуваат оние кои работат, за да се дефокусира неработењето и да се контролираат вработените. Селективен пристап кон политика за казнување на

неистомисленици и професионалци“ е впечатокот кој голем дел од вработените го истакнаа низ прашањата.

Начинот на организација на работата на работно место е добро организиран за само околу 23% од испитаниците, околу 41% сметаат дека е добар (но може и подобро), а околу 36% сметаат дека начинот на работа во нивната институција не е добро организиран (Табела бр.13). Работниот стаж, како и тоа дали станува збор за раководен службеник или не, воопшто не влијае на одговорите. Имено, при одговарање на прашањата мислењето на службениците не зависело многу од тоа дали се или не се раководни и колкав бил нивниот стаж.

Табела бр.13 Анализа на резултатите – начин на организација

Table 13 Analysis of results – Organization

Број на испитаници/N	199	
Средна вредност/Mean	2,924623	
Стандардна девијација/SD	1,109803	
Спес	4	
Z	-0,96898	
%	16,6%	
CV	38%	
	Број/Number	Процент/Percent
Top Box	27	13,6%
Top 2 Box	45	22,6%
Agree	45	22,6%
Net Top Box	11	5,5%

Одговорите на прашањата со број на испитаници и нивните одговори за согласувањето/несогласувањето со одредени прашања се дадени на сликата бр.6.



Слика бр. 6 Начин на организација на работата

Figure 6 Method of work organization

Заради следењето на исполнување на работните задачи, службениците беа запрашани кој е начинот за следење на исполнување на извршените задачи во нивната институција. Одговорите на ова прашање се на сликата бр. 7. Од одговорите може да заклучиме дека во поголемиот дел институции има можности да се следат извршените задачи од страна на службениците: било хартиено (21%), било електронски (13%), било на двата начина (40%).



Слика бр. 7 Следење на исполнување на извршените задачи

Figure 7. Monitoring the fulfillment of the tasks performed

Иако испитаните службеници истакнале дека евиденција постои (26% само сметаат дека не постои или не знаат дека постои), во однос на тоа дали од страна на раководителот се идентификуваат и следат однесувањата преку оценка на работните достигнувања и мерење на перформансите, 35% истакнале дека воопшто не се следат. Останатите 35% истакнале дека перформансите се следат и мерат, односно 30% многу се согласуваат со ова тврдење. Резултатите се дадени во табела бр.14, од каде што може да се видат средната вредност околу 3 и девијацијата 1,2, како и силното согласување со ова тврдење. CV ни покажува колкава е променливоста (овде таа е 40%), а Net top box колкава е разликата меѓу тие што силно се согласуваат и тие што воопшто не се согласуваат. Овде е 7,7%, односно 15 испитаници кои повеќе се согласуваат со тврдењето дека перформансите се мерат. Интересно е да се истакне дека главно на ова прашање позитивно

одговарале раководители, додека стручните и стручно-административните службеници главно одговориле дека не се согласуваат.

Табела бр. 14 Анализа на резултатите – следење и мерење на перформанси

Table 14 Analysis of results -Monitoring and measuring work performance

Број на испитаници/N	196	
Средна вредност/Mean	3,040816	
Стандардна девијација/SD	1,214598	
Спес	4	
Z	-0,78971	
%	21,5%	
CV	40%	
	Број/Number	Процент/Percent
Top Box	34	17,3%
Top 2 Box	61	31,1%
Agree	61	31,1%
Net Top Box	15	7,7%

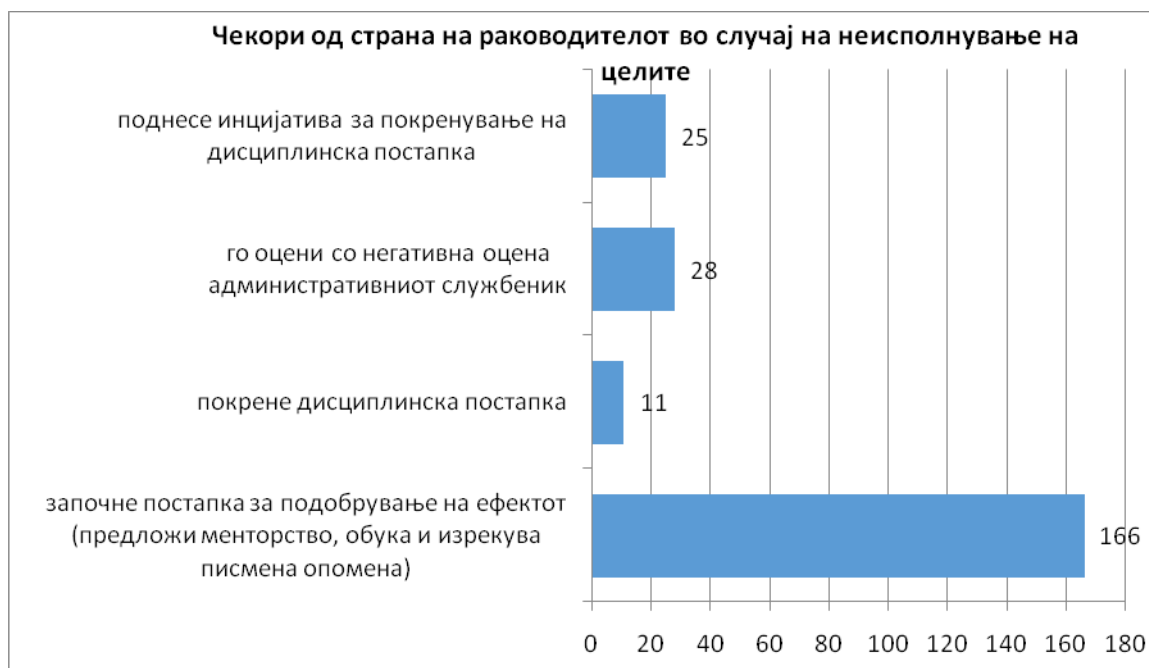
Повратна информација за перформансите и за тоа како ги извршуваат работните задачи добиле околу 24%, а дури 41% не добиле никакви повратни информации за извршувањето на задачите од страна на раководителите (Табела бр.15). Одговорите овде не се разликуваат видно во тоа дали службеникот е раководен или не, како и колку години има работно искуство во администрацијата. Со тоа, одговорноста е упатена во највисоките структури, односно менаџментот на институциите.

Табела бр.15 Анализа на резултатите – повратна информација за перформансите

Table 15 Analysis of results - feedback on performance

Број на испитаници/N	195	
Средна вредност/Mean	2,841026	
Стандардна девијација/SD	1,148894	
Spec	4	
Z	-1,00877	
%	15,7%	
CV	40%	
	Number	Percent
Top Box	23	11,8%
Top 2 Box	48	24,6%
Agree	48	24,6%
Net Top Box	2	1,0%

Како новина од Закон за административни службеници, службениците беа запрашани дали знаат што треба да стори непосредно претпоставениот раководител доколку тој, како службеник, не ги исполнува целите. Им беше дадена можност да изберат повеќе од една опција. Најголемиот број одговорија точно, односно препознаа дека раководителот треба да започне постапка за подобрување на ефектот. Зачудува фактот што постојат раководни службеници кои избрале покренување на дисциплинска, оценување со негативна оценка и/или поднесување иницијатива, но не и започнување постапка за подобрување на ефектот. Оние раководни државни службеници кои одговориле дека треба да покренат постапка за подобрување на ефектот, одговориле дека паралелно со тоа треба да го оценат негативно службеникот и/или да поднесат иницијатива/покренат дисциплинска постапка. Може да заклучиме дека со законските и подзаконски акти не е направено поврзување и недоволно и нејасно се дефинирани слабиот ефект, од една страна, и оценувањето и покренувањето на дисциплинска, од друга, што остава простор за забуна и кај самите раководители кога како да постапат.



Слика бр. 8 Што ако целите се неисполнети?

Figure 8 What if the objectives are not met?

Како што споменавме погоре, раководителот може да биде надлежен, но не стручен и компетентен за да го оценува службеникот (пр. некој со економски науки треба да оценува некој кој врши правни работи, па се поставува прашањето како тој ќе ја оценува стручноста и компетентноста?). На прашањето дали сметаа дека раководителот кој ги оценува е стручен (има соодветно образование) да ги оценува, мислењето на службениците е поделено: околу 40% силно се согласуваат (agree), околу 30% воопшто не се согласуваат (Табела бр.16). Средната вредност на мислењето е 3,2, што може да се види подолу во табелата. Разликата од тие што силно се согласуваат и оние кои воопшто не се согласуваат е 18%. Еден службеник ќе истакне дека „тие што се на повисоко ниво ја прикриваат својата одговорност и незнаење со покренување дисциплинска/изрекување на дисциплинска на некој од пониско ниво.“ И „понекогаш слепо им се верува на непосредно претпоставените за некоја критика за вработен во одделението/секторот, без повисоко претпоставените сами да донесат заклучок, нешто што некои го злоупотребуваат“.

Табела бр.16 Анализа на резултатите – стручност на раководителот

Table 16 Analysis of results – manager's expertise

Број на испитаници/N	198	
Средна вредност/Mean	3,272727	
Стандардна девијација/SD	1,277038	
Спес	4	
Z	-0,5695	
%	28,5%	
CV	39%	
	Број/Number	Процент/Percent
Top Box	51	25,8%
Top 2 Box	78	39,4%
Agree	78	39,4%
Net Top Box	36	18,2%

Службениците беа запрашани дали би ги оценувале своите колеги секогаш со високи оценки (ако се јават како оценувачи, а не како непосредно претпоставени). Анализите од Табела 17 покажуваат дека средната вредност на резултатите е 3,3, силно се согласуваат околу 40% од испитаниците, а 30% не се согласуваат со ова тврдење. Променливоста е 38%, а Net top box покажува дека 23%, односно 45 испитаници повеќе одговориле дека потполно се согласуваат од тие коишто не се согласуваат со тврдењето.

Табела бр.17 Анализа на резултатите – оценување на колегите

Table 17 Analysis of results - assessment of colleagues

Број на испитаници/N	194	
Средна вредност/Mean	3,335052	
Стандардна девијација/SD	1,269861	
Спес	4	
Z	-0,52364	
%	30,0%	
CV	38%	
	Број/Number	Процент/Percent
Top Box	55	28,4%
Top 2 Box	79	40,7%
Agree	79	40,7%
Net Top Box	45	23,2%

Во однос на оценувањето, односно согласувањето од последната оценка, околу 30% од службениците се изјасниле дека не се согласуваат, 32% се согласуваат и 38% многу силно се согласуваат со оценките (Табела бр. 18).

Табела бр.18 Анализа на резултатите – согласување со последната оценка

Table 18 Analysis of results - agreeing with the last assessment

Број на испитаници/N	195	
Средна вредност/Mean	3,307692	
Стандардна девијација/SD	1,33072	
Спес	4	
Z	-0,52025	
%	30,1%	
CV	40%	
	Number	Percent
Top Box	59	30,3%
Top 2 Box	76	39,0%
Agree	76	39,0%
Net Top Box	42	21,5%

Во однос на мислењето дали сметаат дека од страна на раководителите се реално оценети, мислењето не е многу различно. Околу 30% повторно сметаат дека не се реално оценети, 29% се согласуваат со тоа дека оценката е реална, а околу 41% сметаат дека раководителот навистина реално ги оценил (Табела бр. 19).

Табела бр.19 Анализа на резултатите – оценување од раководителот

Table 19 Analysis of results - assessment by the manager

Број на испитаници/N	199	
Средна вредност/Mean	3,281407	
Стандардна девијација/SD	1,314721	
Спец	4	
Z	-0,54657	
%	29,2%	
CV	40%	
	Number	Percent
Top Box	52	26,1%
Top 2 Box	83	41,7%
Agree	83	41,7%
Net Top Box	32	16,1%

Оние кои се изјасниле дека не се запознаени со описот на нивното работно место, исто така навеле дека не се реално оценети, од страна на раководителот не се идентификуваат и следат работните достигнувања и перформансите, не добиваат повратни информации и/или не се мотивирани од страна на раководителите. Во однос на работното искуство, ги има од 1 до над 20 години, а за дел од нив има и дисциплинска постапка.

Мотивацијата на службениците е оставна на знаења и способностите на одговорните лица, односно непосредно претпоставените,²³² но и на нивната желба, а не на правила и процедури. Токму затоа и процентот на мотивирани службеници е едвај 21%, а дури половината од испитаниците истакнале дека не се воопшто мотивирани. Како што може да се види и од табелата подолу,

²³² Јадранка Денкова, (2010), докторска дисертација, Правно дефинирање на кругот на одговорноста како основа за ефективно работење на органите на државната администрација во Република Македонија, Тетово

средната вредност кај ова прашање е доста ниска во однос на претходните прашања - 2,59.

Табела бр. 20 Анализа на резултатите – мотивација на службениците

Table 20 Analysis of results - motivation of officers

Број на испитаници/N	195	
Средна вредност/Mean	2,594872	
Стандардна девијација/SD	1,194909	
Спес	4	
Z	-1,17593	
%	12,0%	
CV	46%	
	Број/Number	Процент/Percent
Top Box	17	8,7%
Top 2 Box	42	21,5%
Agree	42	21,5%
Net Top Box	(22)	-11,3%

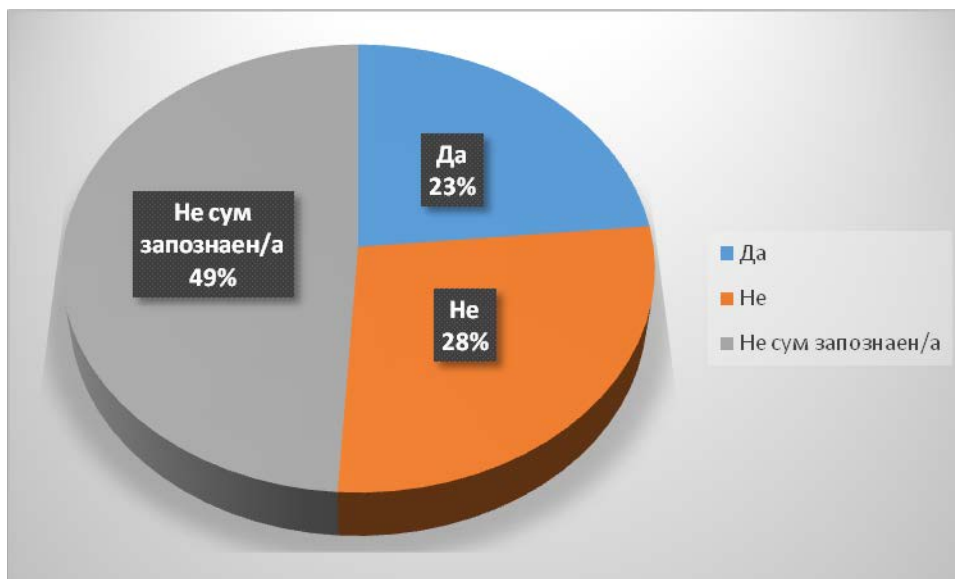
Одговорите за согласување/несогласување со претходните прашања изгледаат вака:



Слика бр.10 Оценување, мотивација, перформанси

Figure 10 Assessment, motivation, performance

Службениците беа запрашани дали доколку работите и задачите не се дефинирани во актот за систематизација за работното место на кое се распоредени може да преставуваат основа за покренување на дисциплинска постапка. Зачудувачки е фактот што дури половината одговориле дека не се запознаени дали би биле казнети за некоја работа која ја извршуваат, а не е работа која е дефинирана во актот за систематизација на нивното работно место. 27,5% сметаат дека не може дисциплински да одговараат за задача која не е во актот за систематизација, а само 23,5% сметаат дека иако не е задача од нивното работно место, може да биде покрената дисциплинска постапка; секако ако не ја извршат несовесно, ненавремено итн. ја вршат.

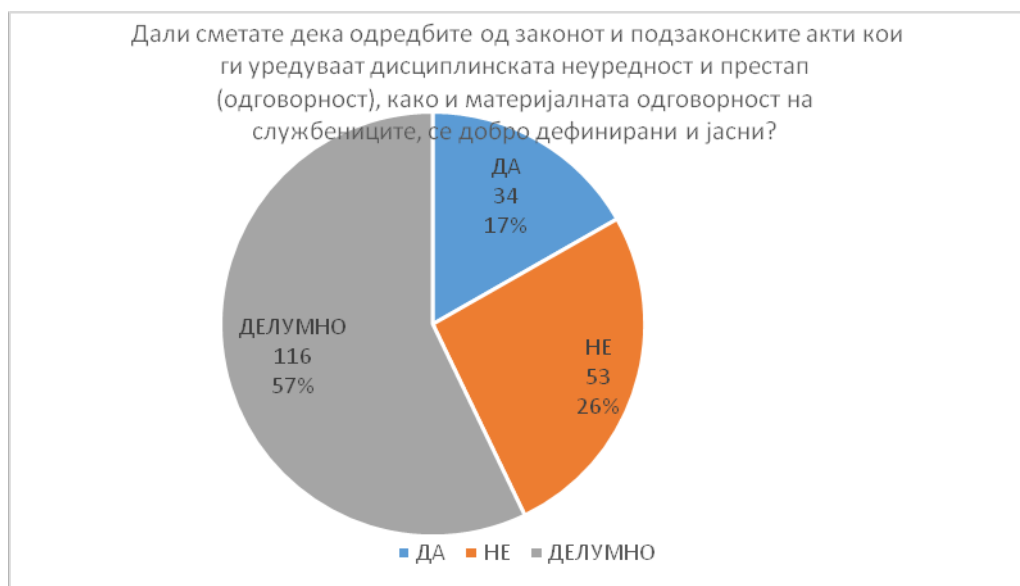


Слика бр.12 Дали за работна задача надвор од ситематизацијата може да се покрене дисциплинска постапка?

Figure 12. Can the disciplinary proceeding be initiated for a work task outside the systematization?

Одговорите на првиот дел од прашањата нè водат на заклучок дека описите на работните места на дел од службениците не им се познати, систематизациите на институциите се тајна, дека работите и задачите се делумно јасни и прецизни, но вработените службеници не го работат во пракса она што е нивна задача утврдена со актот за систематизација, работат задачи надвор од описот, како и надвор од секторите/одделенијата. Задачите кои ги работат де факто не се во опис на нивните задачи, а со тоа никаде не се дефинирани. Самиот факт што задачите не се дефинирани, а често се од друг сектор/одделение, ја става на лоша основа целата постапка на оценување (која е од раководителот) и лоцирање на одговорноста (повторно покренувањето на постапката е од раководителот). Исто така резултатите покажаа дека задачите не се распоредуваат рамномерно, дека одредени поединци никогаш не се казнуваат, дека постојано исти се наградувани, повратни информации за перформансите нема, а мотивација скоро и не постои.

Запрашани за мислење во врска со законските одредби кои ги уредуваат дисциплинската и материјална одговорност, само 34% од испитаните службеници одговориле дека одредбите се јасни, 57% сметаат дека само делумно се јасни, а нејасни се за 26% од службениците. Дека навистина не се им се јасни одредбите на службениците и дека навистина се збунувачки, покажуваат и резултатите од анализата за поврзаноста на основите и со дисциплинската неуредност и престап.



Слика бр.13 Мислење за одредбите кои ја уредуваат дисциплинската

Figure 13 Opinion on provisions regulating disciplinary proceeding

Податоците од извештаите од институциите, разгледани според видот и основата на одговорност на службениците од 2010 до 2014 година²³³ велат дека службениците биле најмногу казнувани за Б1 - дисциплински престап за неизвршување или несовесно, непристојно, ненавремено или небрежно вршење на службената должност, па за А1 – дисциплинска неуредност за недоаѓање на работа во определеното време и одење од работа пред истекот

²³³ Според Закон за државни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 59/00, 112/00, 34/01, 103/01, 43/02, 98/02, 17/03, 40/03, 85/03, 17/04, 69/04, 81/05, 61/06, 36/07, 161/08, 6/09, 114/09, 35/10, 167/10, 36/11, 6/12, 24/12, 15/13, 82/13, 106/13 и 132/14) и Закон за јавните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 52/10, 36/11, 6/12, 24/12, 15/13, 82/13 и 106/13)

на работното време и покрај опомената од непосредно претпоставениот државен службеник, со 404 покренати дисциплински постапки за Б1, односно 360 за А1. Потоа следат А – дисциплинска неуредност,²³⁴ со 126, односно А4 – неносење на ознаките со личното име, ако таква обврска постои, со 119. Каква е состојбата со останатите основи може да се види подолу од График бр. 1²³⁵ (види прилог 2 - Шифри и основи на одговорност).²³⁶

²³⁴ Недоволно дефинирани во самите податоци за која основа на одговорност од видот А станува збор.

²³⁵ Од самиот график може да се види дека освен основите на одговорност од А до А6, од Б до Б19 и В, се појавуваат и други основи (непознато, Закон за работни односи - ЗРО и слично), онака како што институциите ги доставиле извештаите до Министерство за информатичко општество и администрација, што покажува дека самите одделенија за човечки ресурси не се доволно обучени и запознаени со начинот на внесување на податоците.

²³⁶ Интересно е да се спомене основата од член 67, став 1 алинеа 5. Станува збор за основа која до 23 октомври 2010 година не постоела, но со измените на Законот („Службен весник на Република Македонија“ бр. 167/2010) е дополнет и гласи: неизвршување или несовесно, непристојно, ненавремено или небрежно вршење на службената должност со полесни последици во повредата. Истата основа не е внесена во шифрарникот, односно не е направена измена на Правилникот за содржината и формата на годишниот извештај за изречени мерки за утврдена дисциплинска и материјална одговорност („Службен весник на Република Македонија“ бр. 142/2009), нити во новиот ваков правилник кој е донесен по измената на Законот, односно Правилникот за содржината и формата на годишниот извештај за изречени мерки за утврдена дисциплинска и материјална одговорност („Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2011).

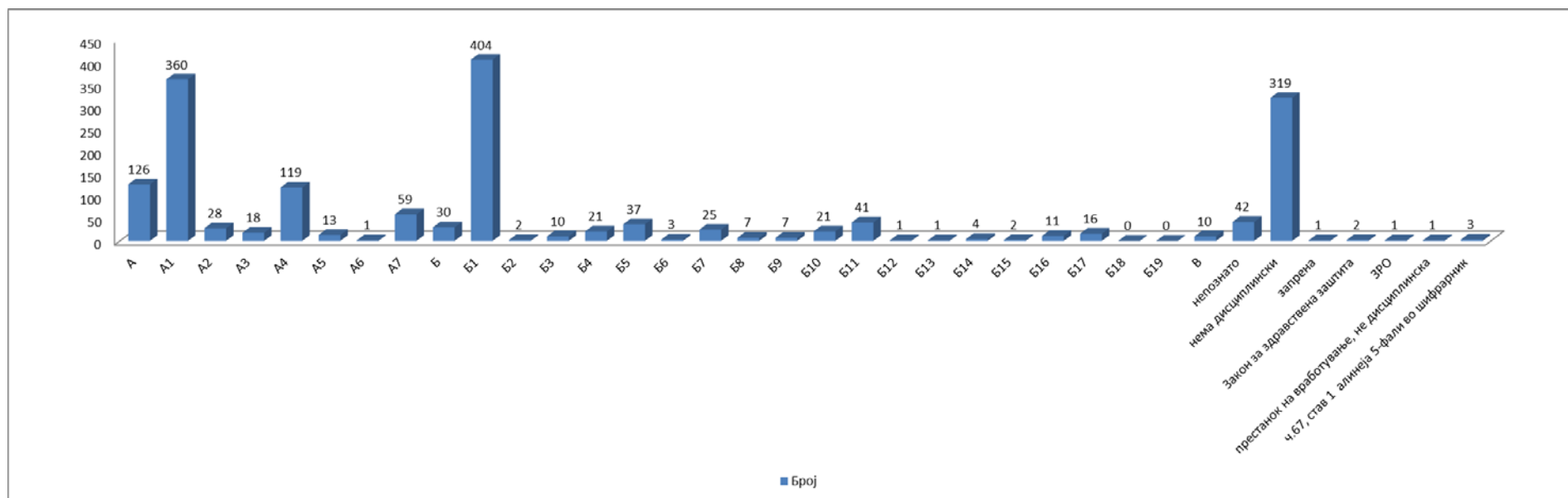


График бр. 1 Покренати постапки за дисциплинска и материјална одговорност 2010-2014 (по основа)

Chart 1. Initiated disciplinary proceedings and proceedings for material liability 2010 - 2014 (under specific grounds)

Извештаите за дисциплински постапки по вид на одговорност, за 2015 година велат дека најмногу постапки биле покренати за А1 (непочитување на работното време, распоредот и користењето на работното време) - 80 дисциплински постапки, А5 (неизвршување, несовесно, ненавремено или небрежно вршење на работните задачи со полесни последици од повредата) - 65 дисциплински постапки, Б1 (неизвршување, несовесно, ненавремено или небрежно вршење на работните задачи со полесни последици од повредата) - 56 дисциплински постапки, Б2 (непристојно однесување на административниот службеник при вршење работи и работни задачи) - 13 дисциплински постапки, А6 (непристојно однесување на административниот службеник при вршење работи и работни задачи со полесни последици од повредата) - 11 дисциплински постапки; График бр. 2 (види Прилог бр. 3 за видот на основата и казната). Значи, во првата година од примената на Законот за административни службеници најмногу казнување има за неизвршување, несовесно, ненавремено или небрежно вршење на работните задачи - одредба која е недоволно дефинирана и врз основа на која административниот службеник може да биде казнуван за поширок опсег на работи.

И според новиот закон, како и според претходните, материјалната одговорност никако „да заживее“, останува на 1% од сите покренати постапки.

Еден службеник усно ќе каже при пополнувањето на прашалниците дека за ова вината е во раководното лице и секретарот. Една од можностите е секоја година по завршување на пописот, за средствата кои се оштетени, изгубени и/или е непознато каде се, да се поведе постапка од нивна страна. „Доколку го прочитаат извештајот за попис, а го прочитале, треба да побараат одговорност. Но, такво нешто не се случува, зашто најчесто оние кои би требало да одговараат за материјална одговорност, како и за дисциплински престап, се нивни лични потрчковци и/или пријатели и партиски заштитени.“ И повторно доаѓаме до истото - дека се заштитуваат лицата кои се истомисленици: по партиска или лична поврзаност, односно се прави селективно.

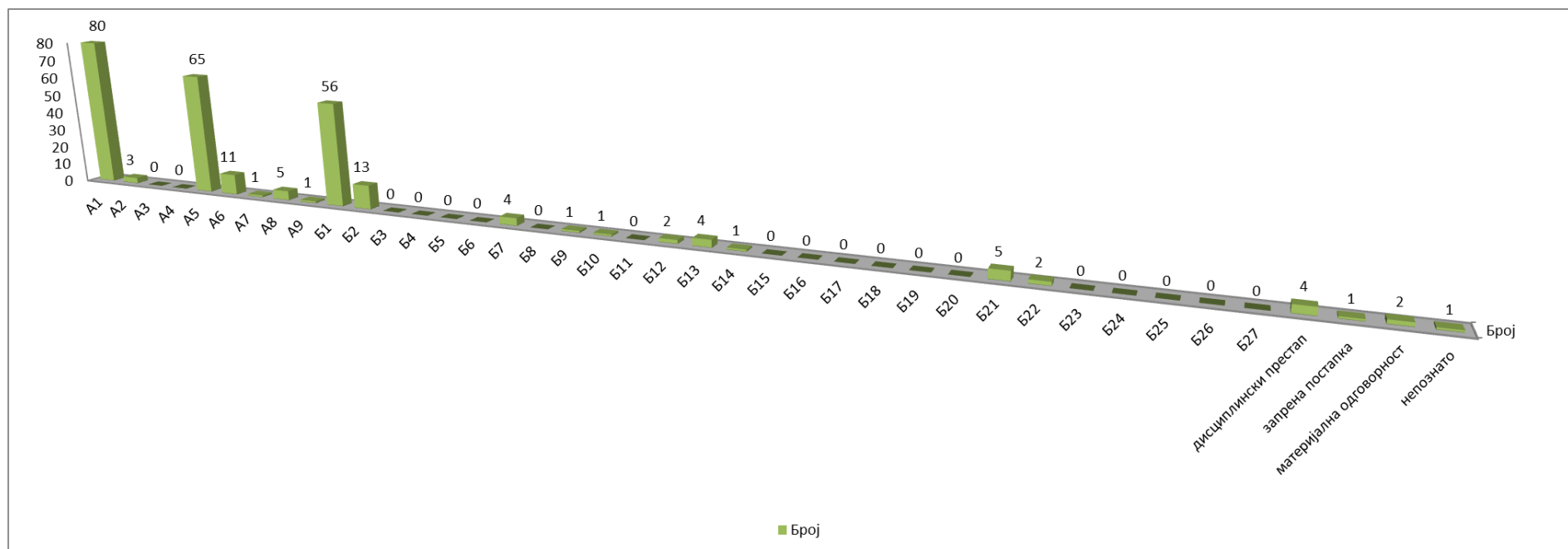
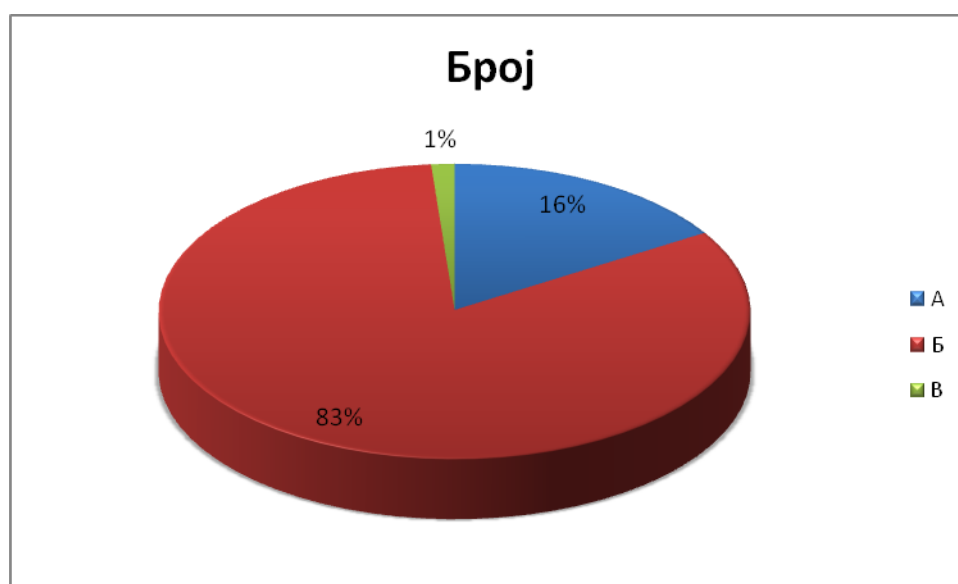


График бр. 2 Покренати постапки за дисциплинска и материјална одговорност за 2015 година (по основа)

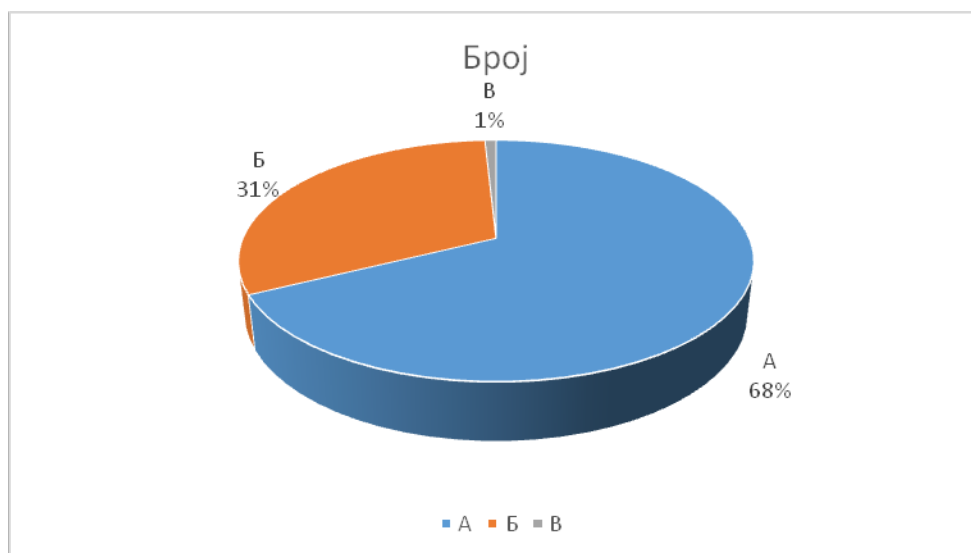
Chart 2. Initiated disciplinary proceedings and proceedings for material liability for 2015 (under specific grounds)

Доколку се направи поделба на само трите вида на одговорност: неуредност, престап и материјална одговорност, може да се утврди дека во периодот од овие 4 години (2010 - 2014), дури 83% од постапките биле покренати за дисциплински престап, 16% за дисциплинска неуредност, а само 1% за утврдување на материјалната одговорност (види слика бр. 14), додека, пак, за 2015 година според Закон за административни службеници, 1% се за материјална, 31% за дисциплински престап, а 68% за дисциплинска неуредност (слика бр.15).



Слика бр. 14 Процентуален приказ на покренати дисциплински постапки според видот на одговорност за периодот 2010 - 2014

Figure 14 Percentile ranks of initiated disciplinary proceedings according to type of responsibility for 2010 - 2014



Слика бр.15 Процентуален приказ на покренати дисциплински постапки според видот на одговорност за 2015

Figure 15 Percentile rank of initiated disciplinary proceedings according to type of responsibility for 2015

Структурата на покренатите дисциплински постапки јасно упатува на тоа дека бројот на покренати постапки за лесна повреда е значително поголем во 2015 година, за разлика од периодот 2010 - 2014 година. Имено, од 16% лесните повреди во 2015 год. стигнале до 68%, а тешките од 83% станале 31%. Материјалната одговорност никако да заживее и е 1% во двата периода. Значително помалиот број на покренати дисциплински постапки за тешка повреда на службената должност со стапување во сила на новиот Закон за административни службеници веројатно е поврзан со фактот на релативно сложената процедура за покренување на постапката, односно поврзаноста на дисциплинската со начинот на подобрување на ефектот, менторството и писменото предупредување како претходни чекори пред самата постапка. Не е јасно дали покренување на постапка за подобрување на ефектот може и треба да се покрене дисциплинска постапка и во кои случаи, колку време треба да му се даде на службеникот за да го подобри работењето и дали и по колку време

треба да биде оценет, а во кој момент и по колку време поминато под менторство може да се покрене и дисциплинска постапка; дали поведувањето дисциплинска постапка без покренување на постапка за подобрување на ефектот не е и барање одговорност од непосредниот раководител/подносителот поради неисполнување на неговиот дел од задачите и одговорностите.

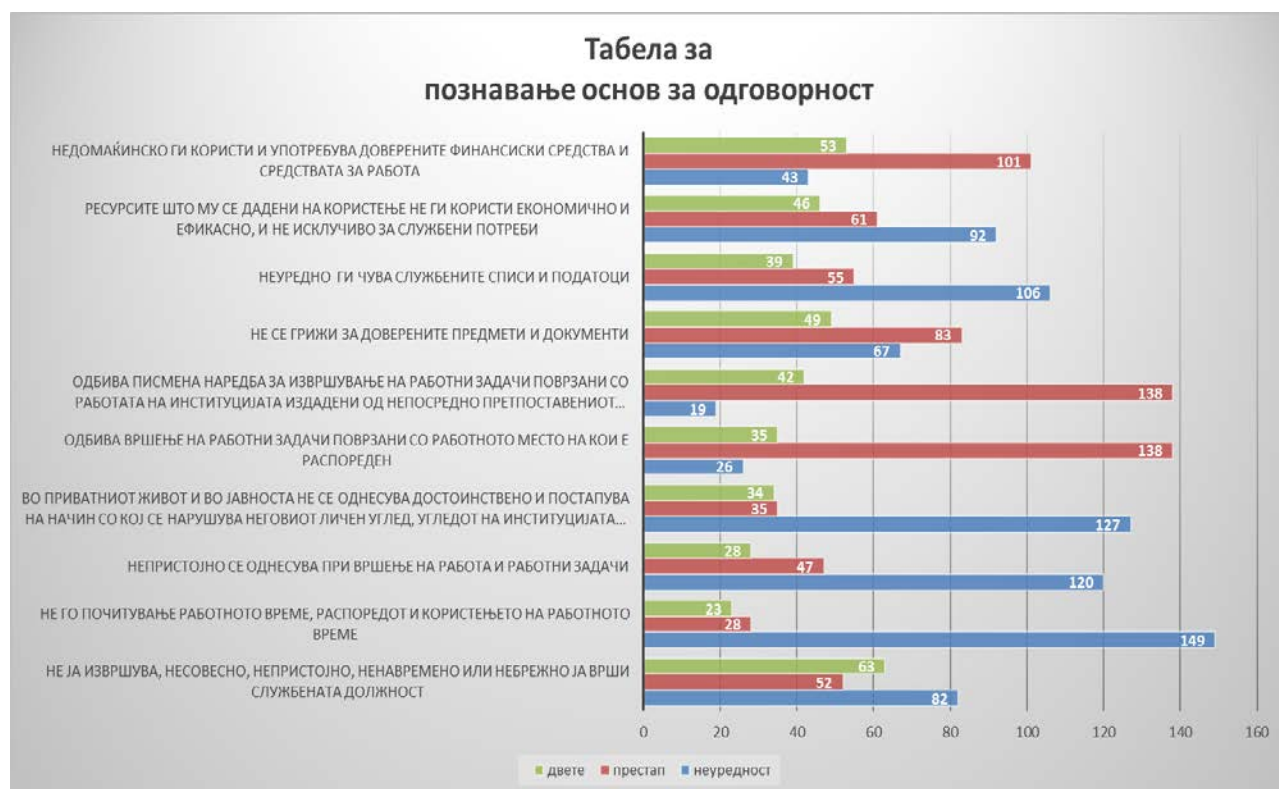
Бидејќи кршење на одредбите од Кодексот претставуваат основа за дисциплински престап, службениците беа прашани дали се запознаени какви казни може да добијат доколку не ги почитуваат одредбите од Кодексот на административни службеници. 21% од службениците одговориле дека не знаат, а дури 43% дека само делумно се запознаени што може да биде казната доколку не ги почитуваат одредбите од Кодексот. Подетално некои одредби од Кодексот се разгледани во делот Основи на одговорноста.



Слика бр.11 Запознаеност со казните за непочитување на Кодексот

Figure 11. Familiarity with penalties for non-compliance with the Code

Тргувајќи од основите за кои биле покренати најмногу дисциплински постапки, во анкетата службениците беа прашани што за нив преставуваат дел од овие основи. Одговорите на прашањата на службениците во врска со основите, односно познавањето на тоа што и за што е основа за одговорност се дадени на сликата подолу.



Слика бр.16 Препознавање на основите за одговорност

Figure 16. Identifying grounds for liability

➤ Одредбата „неизвршување или несовесно, непристојно, ненавремено или небрежно вршење на службената должност“²³⁷ остана како одредба од Законот

²³⁷ Види одлука на Основен суд Штип, **27.10.2011 Ро 878/11** „Од напред изнесеното судот смета дека во дејанието на тужителот не се содржани елементи за дисциплински претстап, во однос на тоа дека тужителот несовесно ја извршувал службената должност и ги пречекорил овластувањата со тоа што ги задолжувал странките да достават нумерички податоци во предходно наведените предмети. Во сите предмети наведени во предлогот за поведување на дисциплинска постапка постоело несовпаѓање помеѓу катастарската и градежната парцела, од кои причини тужителот ги задолжувал странките да достават елаборат, а тоа нешто го правел со барање до странките кое било потпишано од

за државни службеници и во новиот Закон за административни службеници. Таа е една од најопштите и нејасно дефинирани основи за покренување на дисциплинска постапка. Најголемиот број на службеници на ова прашање во анкетата се изјасниле дека „Не ја извршува,²³⁸ несовесно,²³⁹ ненавремено²⁴⁰ или небрежно²⁴¹ ја врши службената должност“ претставува основа за дисциплинска неуредност - 41,6%, а 26,4% - престап. Дека може да биде и основа за дисциплински престап и дисциплинска неуредност точно одговориле само 32% од испитаните службеници. Одредбата за неизвршување или несовесно, непристојно, ненавремено или небрежно вршење на службената должност е генерална клаузула со која може да се опфатат сите кршења на службената должност.

Во законот стои дека доколку е со полесни последици од повредата - е дисциплинска неуредност, а во спротивно - дисциплински престап. Освен лошо и непрецизно дефинираните термини, и овој дел остава простор за субјективна одлука и толкување. Што се лесни, што полесни, а што најлесни повреди (и соодветно: тешки, потешки и најтешки повреди)? Дали за секого е исто? Како се мери „тежината на повредата“, односно каде е границата меѓу полесно и потешко?

раководителот на одделението. Ваквото постапување на тужителот е во согласност и со Законот за приватизација и закуп на градежни земјишта во државна сопственост.“ <http://www.osstip.mk/Odluki.aspx?odluka=2105> и **26.04.2010 РО-39/09 Основен суд Винаца**, <http://www.osvinica.mk/Odluki.aspx?odluka=799>, „Комисијата по одржувањето на расправата утврдила дека тужителот К.Ц. како државен службеник не ја извршувал, односно несовесно, непристојно и ненавремено ја вршел службената должност, кое се одразило врз работењето, функционирањето и меѓучовечките односи во одделението РЦУК-В., а истото негативно се одразило и врз работењето и функционирањето на целото одделение во В.. По спроведената постапка, се констатирало дека државниот службеник - сега тужителот, го сторил дисциплинскиот престап неизвршување или несовесно, непристојно, ненавремено и небрежно вршење на службената должност по чл. 78 ст. 1 т. 1 од Законот за државните службеници, поради што директорот на Ц.у.к. на ден 11.09.2009 година донел решение за изрекување на дисциплинска мерка - распоредување на работно место во пониско звање, во звање советник, во траење од 1 година, по истекот на кое државниот службеник се враќа на работно место во звањето на кое бил распореден пред изрекување на дисциплинската мерка - бр. 04-43/69“.

²³⁸ На прашањето дадено погоре „сметам дека неизвршување на работните задачи од страна на одредени поединци никогаш не се казнува“ целосно се согласија скоро 50% од службениците, а околу 40% се согласија со оваа изјава, што значи дека се применува селективно.

²³⁹ не постапува по совеста, несправедлив, нечесен

²⁴⁰ Доцни според дефинираните рокови (заеднички, но и реално дефинирани). Што се мисли со терминот ненавремено, кој го дефинира рокот и дали тој е објективен? Што доколку не е дефиниран при утврдување на задачите (најчесто не е)? Кој е виновен - службеникот или неговиот претпоставен? Каде е одговорноста на претпоставените?

²⁴¹ Што не посветува нужно внимание, не се грижи за својата работа.

➤ „Не го почитува работното време, распоредот и користењето на работното време“ е основа за покренување на дисциплинска неуредност. Најголемиот број од службениците одговориле точно, односно 74,5% сметаат дека доколку не ја почитуваат оваа одредба може да одговараат за дисциплинска неуредност. 11,5% сметаат дека за непочитување на работното време може да одговараат и за дисциплинска неуредност и престап, додека 14% дека ова е основа за дисциплински престап.

Додека со одредбата за непочитување на работното време во Македонија често се казнува, во други земји ретко кога е искористена како можност за покренување на дисциплинска постапка. Така, еден службеник ќе наведе дека за дисциплинска неуредност, а потоа и за престап, бил казнет за „доцнење од 30 секунди и од 3 минути и 30 секунди“.

Оваа основа,²⁴² како лесна повреда, односно дисциплинска неуредност²⁴³ во Законот за административни службеници е различно дефинирана во споредба со Законот за државни службеници, каде стоеше: „недоаѓање на работа во определеното време и одење од работа пред истекот на работното време и покрај опомената од непосредно претпоставениот државен службеник“. Повредата на службена должност со доцнење или порано заминување од работа не беше доволно јасно дефинирана. Колку пати треба да се случи недоаѓање на работа во определено време или одење пред истекот на работното време? Дали е доволно јасно дефинирано и кога е дадена опомената и како (усно и писмено)? Во Законот за административни службеници направена е измена, при што сега станува збор за непочитување

²⁴² Иако одредбата: „неизвршување или несовесно, непристојно, ненавремено или небрежно вршење на службената должност со полесни последици од повредата“ е додадена во ЗДС со измената во 2010 година, („Службен весник на Република Македонија“ бр.167/2010), а извештаи се доставувале според Правилникот за формата и содржината на Годишниот извештај за изречени мерки за утврдена дисциплинска и материјална одговорност на државните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2011), оваа основа на одговорност нема шифра во правилникот, па претставувало забуна при подготовка на извештаите.

²⁴³ „Полесна незначителна повреда на службената должност, односно полесна повреда на угледот на службата или угледот на државниот службеник“, согласно со член 65, став 2 од ЗДС

на работното време, но го нема делот „и покрај опомената од непосредно претпоставениот државен службеник“, односно не е предвидена опомена од непосредно претпоставениот пред покренување на постапката за утврдување на одговорноста.

➤ Дури 61,5% од испитаните административни службеници сметаат дека доколку „непристојно“²⁴⁴ се однесуваат при вршење работа и работни задачи“, би одговарале за дисциплинска неуредност. Во законот е дефинирано дека доколку е со полесни последици од повредата, станува збор за дисциплинска неуредност, во спротивно, тоа е основа за дисциплински престап. Основата беше дадена како прашање без делот „со полесни последици“ и вака дефинирано непристојното однесување, односно однесувањето спротивно на прифатените норми, за службениците не претставува потешка повреда на службената должност. Од друга страна, пак, самата употреба на терминот „со полесни последици“, како што споменавме погоре, прави забуна при примената, односно за секого е субјективно; и во една институција ако станува збор за различен службеник, може различно да се толкува. Во Закон за државни службеници непристојното однесување влегуваше во истата основа со ненавремено, несовесно и неизвршувањето на работата и работните задачи, за во Законот за административни службеници да се издвои посебно.

➤ Во Кодексот на административните службеници во член 15 се промовираат одредби за достоинствено однесување како позитивна особина што се потврдува со високи морални вредности и самопочит - во јавноста, приватниот живот и на работното место. Во анкетата беше поставено прашањето доколку службеникот „во приватниот живот и во јавноста не се однесува достоинствено“²⁴⁵ и постапува на начин со кој се нарушува неговиот личен углед, угледот на институцијата и на администрацијата во целина“, за што треба да одговара? Како одредба од Кодексот, законски тоа е основа за

²⁴⁴ „Непристојно“ - Што е во согласност со прифатените норми на однесување.

²⁴⁵ „Достоинствено“ - Што има достоинство, што предизвикува почит.

дисциплински престап. Само 17,9% од испитаниците одговориле точно. 61,5% сметаат дека однесувањето во јавноста и приватниот живот не се основа за потешка повреда, а неколку службеници дале коментар дека „однесувањето во приватниот живот не смее и не може да биде основа за одговорност на службеникот“. Дали однесувањето на службеникот надвор од институцијата, надвор од работното време, кога не извршува службени задачи и кога тој има право и слобода да го изрази своето мислење и да го каже својот став, треба да биде основа за дисциплински престап? Дали искажување на сопствен став и мислење, со коишто службеникот самиот не мисли дека го нарушува сопствениот углед, може да биде основа за дисциплинска одговорност, односно како ќе биде докажано дека го нарушил угледот? Со што ќе се измери и по кои правила и показатели ќе одлучува комисијата, односно ќе поднесе предлог претпоставениот службеник? Повторно доаѓаме до „она што за еден е“, за друг можеби не е, сè додека добро не е дефинирано. Оваа одредба остава простор и за политичко казнување на службениците за искажан став кој е различен од ставот на партијата на власт, односно остава простор за политичка елиминација на неподобните кадри. Така, службениците кои беа анкетирани даваат коментари дека „политичката определба е главен критериум за односот на раководителот кон подредените и, независно од професионалноста, истиот нема можност објективно да биде третиран.“

➤ „Одбива вршење на работни задачи поврзани со работното место на кои е распореден.“ Во Законот за административни службеници сосема е избришан делот „одбивање на наредби од министерот, односно функционерот кој раководи со органот од членот 3, став (2) на овој закон, односно раководен службеник“, како што стоеше во Закон за јавни службеници/Закон за државни службеници, а на негово место стои дека дисциплински престап е и „одбивање на писмена наредба за извршување на работни задачи поврзани со работата на институцијата, издадени од непосредно претпоставениот административен службеник, секретарот, односно раководното лице на институцијата, во случај

на неодложна потреба“. Иако е нејасно:

- што ако административниот службеник не смета дека писмената наредба не е дадена во случај на неодложна потреба, а притоа не е запознаен со сите околности или

- не знае/не е способен/компетентен и не може да ја изврши во дадениот рок, дефиниран како неодложна потреба (вака дефинирано би требало да биде извршена веднаш),

службениците сепак на двете прашања одговориле со висок процент од 69,3% дека одбивањето на извршување на задачите е дисциплински престап, односно одговориле точно. Јасната употреба и недвосмисленото значење, единственото толкување на зборот „одбивање“ овозможува и јасно и лесно сфаќање на оваа основа за одговорност.

➤ „Не се грижи²⁴⁶ за доверените предмети и документи“²⁴⁷ според анкетираниите службеници претставува дисциплински престап (со 41,7%), а „Неуредно²⁴⁸ ги чува службените списи²⁴⁹ и податоци“ - дисциплинска неуредност со 53%. Поголемиот број службеници одговориле точно онака како што е дефинирано во законот и Кодексот, но што паѓа во очи? Вака дефинираните основи за одговорност имаат безмалку исто значење, а се основа за различен вид на одговорност. Првото, како дефиниција од Кодексот, претставува дисциплински престап и ако послужи како основа за одговорност на службеникот, казната би била поголема (може да добие дури и отказ), додека за истата работа, доколку како основа за покренување на постапката се земе неуредно чување на списите, казната би била полесна/поблага.

²⁴⁶ Не води грижа, не внимава

²⁴⁷ Официјално издаден текст со определени податоци што може да послужи како доказ или потврда за нешто.

²⁴⁸ Не внимава, не се грижи

²⁴⁹ Документи, исправи

➤ Исто како погоре, „Ресурсите што му се дадени на користење не ги користи економично²⁵⁰ и ефикасно,²⁵¹ и не исклучиво за службени потреби“ и „Недомаќински ги користи и употребува доверените финансиски средства и средствата за работа“ безмалку значат исто. Поголемиот број на службеници во анкетата одговориле дека првото е дисциплинска неуредност (46,2%), додека второто е престап (51,3%). Но, дефиницијата од Законот, односно Кодексот е спротивна. Бидејќи „економично и ефикасно користење на ресурсите“ е дел од одредбите од Кодексот, претставува основа за дисциплински престап (30,7% одговориле точно). Недомаќинското користење на финансиските средства е основа за неуредност, но најверојатно поради тоа што станува збор за финансиски средства, дури 51,3% од испитаниците одговориле дека е основа за престап. Точно одговориле само 21,8% од испитаниците. Значи, иако одредбите безмалку исто значат, тие се основа за различна одговорност/престап или неуредност. Од друга страна, пак, употребата на термини (како финансиски) води кон мислење дека оваа одредба е основа за престап, што значи дека основата не е добро дефинирана и е нејасна.

Од досегашната анализа на одговорите од прашањата видовме дека основите за покренување на одговорност не се доволно добро, јасно и единствено дефинирани, дека задачите се дадени само на хартија, односно дека лоцирањето на одговорноста „лежи“ на лоша основа. Освен лоцирањето, и докажувањето на одговорноста (чији законски одредби подетално беа разгледани во делот 2.3 Основи и постапка за утврдување на одговорноста на администрацијата) е отежнато од нејасните поими за дефинирање, како и неизвршувањето на задачите кои се дефинирани во актите за систематизација.

²⁵⁰ штедливо

²⁵¹ Успешно, сигурно

Службениците беа запрашани дали сметаат дека законските одредби овозможуваат непристрасно да се лоцира и докаже одговорноста. Само 13% од нив се изјасниле позитивно, а дури половината смета дека само делумно може да се направи непристрасно лоцирање и докажување на одговорноста (Види слика бр.17)



Слика бр. 17 Мислење за одредбите кои го уредуваат водењето на дисциплинска

Figure 17 Opinion regarding provisions governing the conduction of disciplinary proceeding

Анализата на извештаите доставени до Министерството за информатичко општество и администрација од институциите велат дека во периодот 2010 - 2014 година најмногу постапки биле покренати за советник - 221, самостоен референт - 187, раководител на одделение - 137, референт - 99, помлад соработник - 78, раководител на сектор - 68, соработник - 50 итн., што може да се види од Графикот бр.3 подолу. Интересно при ваквиот тип на анализа на податоците е тоа што се гледа дека биле покренати постапки и за вд раководител и вд главен внатрешен ревизор. Станува збор за вршител на

должност,²⁵² односно за назначено лице кое извршувало задачи за работно место на кое согласно со систематизација и решение за вработување не е распоредено, именувано со посебно решение.²⁵³ Во 2015 година најмногу дисциплински постапки биле поведени за звањето советник - 45, па следат 38 - самостоен референт, 31 - помлад соработник, 26 - референт, 24 - соработник, 23 – раководител на одделение... Значи, најмногу дисциплински постапки се поведени за лица кои се стручно-административни службеници и помошно-стручни административни службеници, а од раководните службеници најмногу се покренати постапки за раководители на одделенија. На графиците подолу може да се види бројот на покренати дисциплински постапки (по звање) според Закон за административни службеници (2015 година) и Закон за државни службеници и Закон за јавни службеници (2010 - 2014).

²⁵² **chargé d'affaires** - Овој термин на француски значи „одговорен е за работа“

²⁵³ Некои од внесените податоци се оставени како актер, благајник и сл. и намерно не се сместени во државни и јавни службеници за да се види и конкретното работно место на кое работел службеникот.

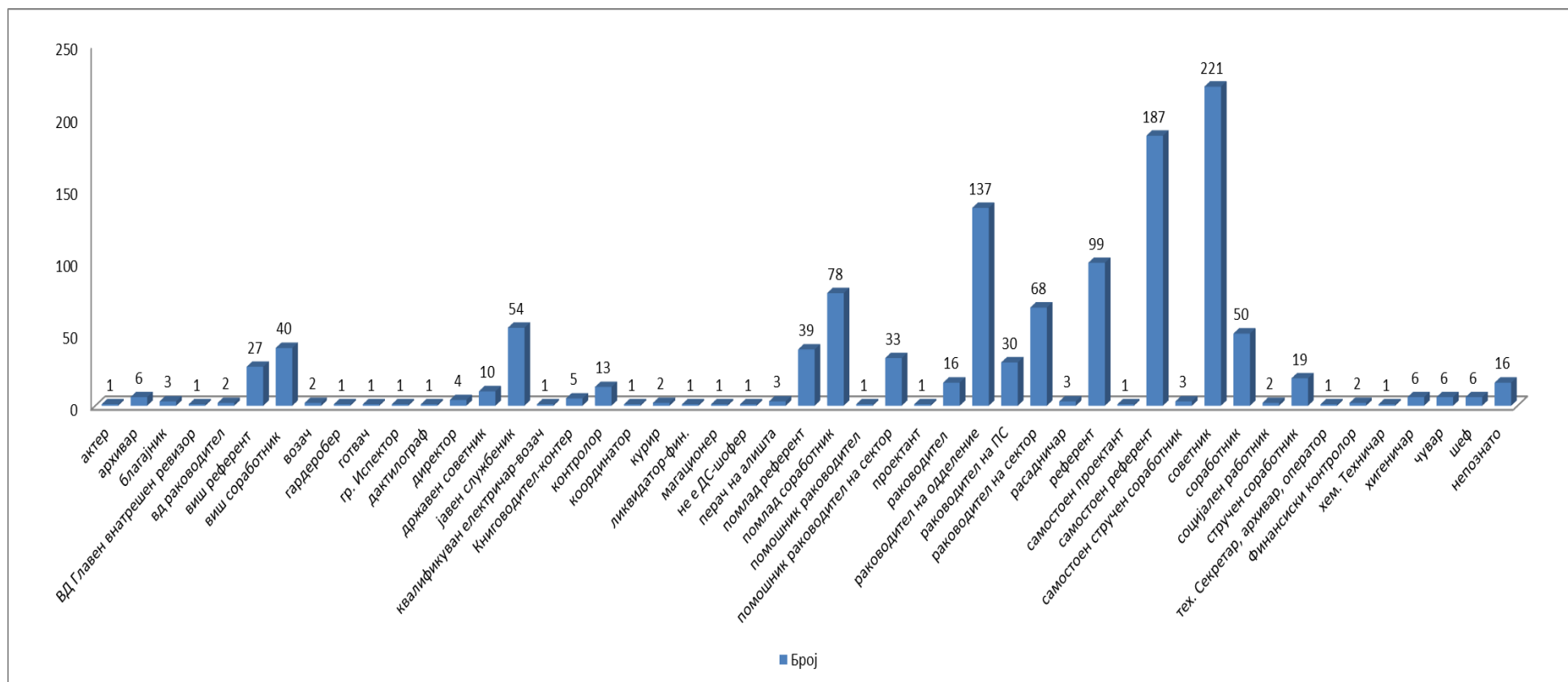


График бр. 3 Покренати дисциплински постапки по категорија/звање 2010 – 2014 г.

Chart 3. Initiated disciplinary proceedings according to category / title 2010 – 2014 г.

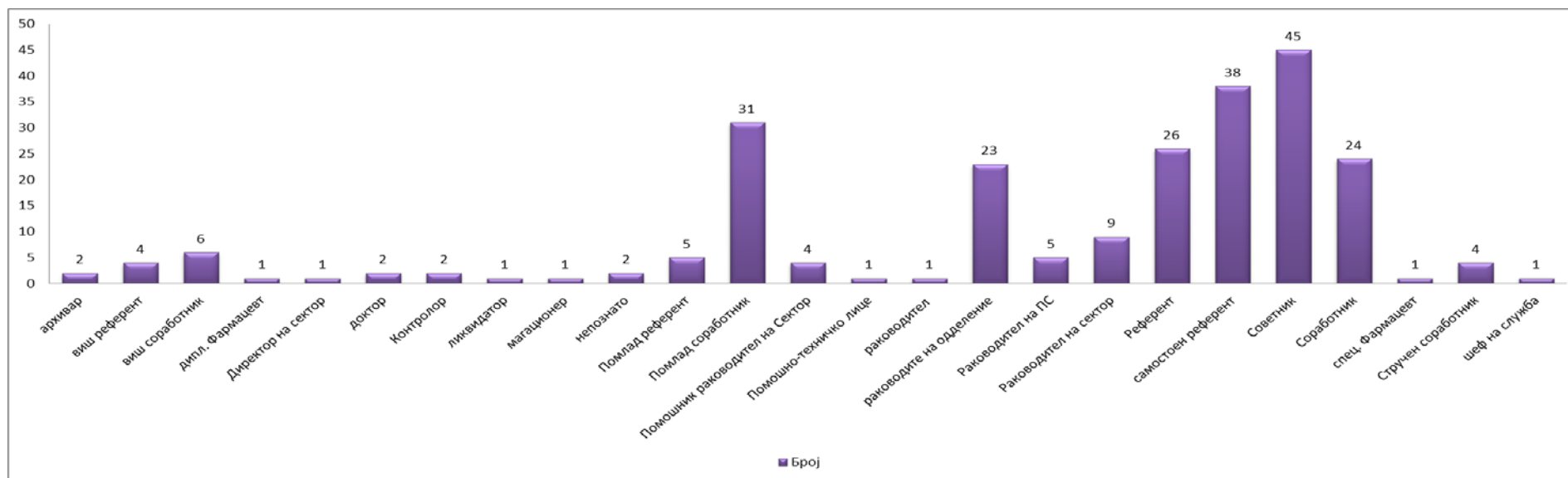


График бр. 4 Покренати дисциплински постапки по категорија/звање 2015 г.

Chart 4. Initiated disciplinary proceedings according to category / title 2015

Бидејќи тајното гласање е новина, службениците беа запрашани што мислат тие: Дали тајноста во гласањето ја намалува можноста за дебата и објективно гласање? На ова прашање околу 40% одговориле дека сметаат оти со тајното гласање можноста за дебата и објективност се намалува, исто толку сметаат дека само делумно е намалена можноста за дебата, а околу 20% сметаат дека со воведување на тајното гласање не е намалена можноста за објективност при гласањето во Комисијата. Службениците кои се изјасниле дека биле членови на Комисија за утврдување на дисциплинска одговорност во голема мера одговориле дека тајното гласање ја намалува можноста за дебата, додека оние за кои некогаш имало дисциплинска, половината сметаат дека тајноста на гласањето ја намалува можноста за дебата и објективност.



Слика бр. 18 Дали тајното гласање ја намалува објективноста?

Figure 18 Does secret voting on assessment decrease objectivity?

Дали Законот за административни службеници пружа доволна правна заштита од самоволие и пристрасност на секретарот? Во однос на слободата на претпоставените службеници, а особено на секретарот, дисциплинската и материјална одговорност да се користат за политичка и лична одмазда, да се применуваат селективно и во нивни раце да стане „алатка за елиминација на неподобните кадри“, голем процент од службениците на сите три прашања

одговориле дека понекогаш се користат за одмазда (околу 70%, од кои силно се согласуваат 30%), а дури околу 87% сметаат дека се применуваат селективно. „За жал, во министерството има селективна примена на материјалната одговорност, дисциплинската постапка се користи за лична и политичка одмазда и сето тоа се случува со помош на државниот секретар, којшто, пак, е политички инструмент на партијата на власт која му кажува за кого и каква постапка да поведе! Колеги со негова „помош“ добија дисциплински и откази и сега се докажуваат пред повисоки органи кој бил во право.“ Еден од испитаниците во контекст на носењето одлука од страна на секретарот ќе рече дека „тој има моќ субјективно и селективно да постапува во однос на покренување постапка и изрекување казна, што делува како алатка за репресија и одмазда“. Други двајца ќе истакнат дека „не секогаш тие што треба да добијат дисциплинска, ја добиваат“ и „за исти пропусти во работењето едни добиваат дисциплинска мерка, други поминуваат неказнети“. „Има привилегирани вработени кои не ги почитуваат одредбите, но и покрај иницијативите, не се санкционирани.“ „Доколку некој службеник е „поврзан“ со раководството, тој и да направи дисциплинска повреда, нема да биде казнет; доколку службеникот е никој и ништо во институцијата, тогаш истиот ќе биде казнет без размислување.“ „Државниот секретар фаворизира одредени раководни и други кадри во министерството и ги користи за да си врши лични потреби“, а од друга страна „врши притисок и уцена со алатката поведување на дисциплинска постапка“.

Од коментарите дадени по прашањата, испитаните службеници забележуваат и дека „се оди на казнување на најниските звања“, дека за „сè функционира на лично пријателство и партиска припадност“, но и на „припадник на друга заедница“ во случаи кога „министер бил Албанец, се казнувани само Македонци“. При одговарање на прашалникот, еден раководен службеник ќе се изјасни дека не смее да покрене постапка за одредени вработени кои се под

него, бидејќи „службеникот е човек на секретарот“ и „се плаши дека тој ќе помине неказнето, а на раководителот ќе му се одмаздат на друг начин“.

Еден службеник ќе истакне дека „опомена добил и од неовластено лице, без правна тежина. Опомената служела за заплашување; без правна разрешница, но со судска одлука во корист на вработениот“.

Критики кон системите кои овозможуваат за секоја повреда да може да се изрече која било од предвидените мерки, како што е и во Законот за административни службеници, има. „Не постои корелација помеѓу скапилата на казни и скапилата на повреди. Во казненото право, со закон се дефинираат и казнени дела, но се дефинира и нивната корелација; законот предвидува дека за одредено казнено дело е пропишана казна затвор, а дека за прекршок ќе се казни со парична казна. Овде тоа не е случај: може да се одреди опомена за службеник кој украде многу државни пари, а да се отпушти службеник кој еднаш задоцнил на работа.“²⁵⁴ Ова прашање им беше поставено и на службениците - дали со моменталните законски одредби сметаат оти може да се одреди парична казна за службеник кој направил голема штета (материјална и/или нематеријална), а да отпушти од работа службеник кој неколку пати задоцнил на работа. Скоро изедначен е бројот на службеници кои одговориле со Да и Не, но дури 56% се изјасниле дека не знаат.

²⁵⁴ G. Braibant, *Administrativno pravo Francuske*, Beograd, 2002, str.327-328.



Слика бр. 19 Отказ за доцнење vs парична казна за голема штета
Figure 19 lay off from work due to being late for work vs. fine for large damage

Извештаите од 2010 - 2014 година велат дека од аспект на изречена мерка од страна на Комисијата за дисциплинска постапка најмногу е изречена јавна опомена - 287 јавни опомени, потоа следи парична казна од 20% во траење од 1 месец, па 10% во траење од 1 месец, 30% во траење од 1 месец, 20% во траење од 3 месеци итн. Отфрлени се 109 постапки, а парично казнети (во кој било временски период и процент) се 630 службеници. Распоредување на работно место во непосредно пониско звање има кај 21 службеник, а престанок на вработувањето кај 26 службеници. Во 2015 год. според казните кои биле изречени, најмногу има парични казни од 20% од плата во рок до 1 месец, и тоа 86, 44 јавни опомени, 33 парични казни од 20% во траење до 2 месеци, 8 парични казни од 30% во рок од 1 месец, 5 парични казни од 20% во рок до 3 месеци итн. Значи, може да заклучиме дека се користени поблаги казни во смисла на времетраење на истите (1, 2 и 3 месеци).

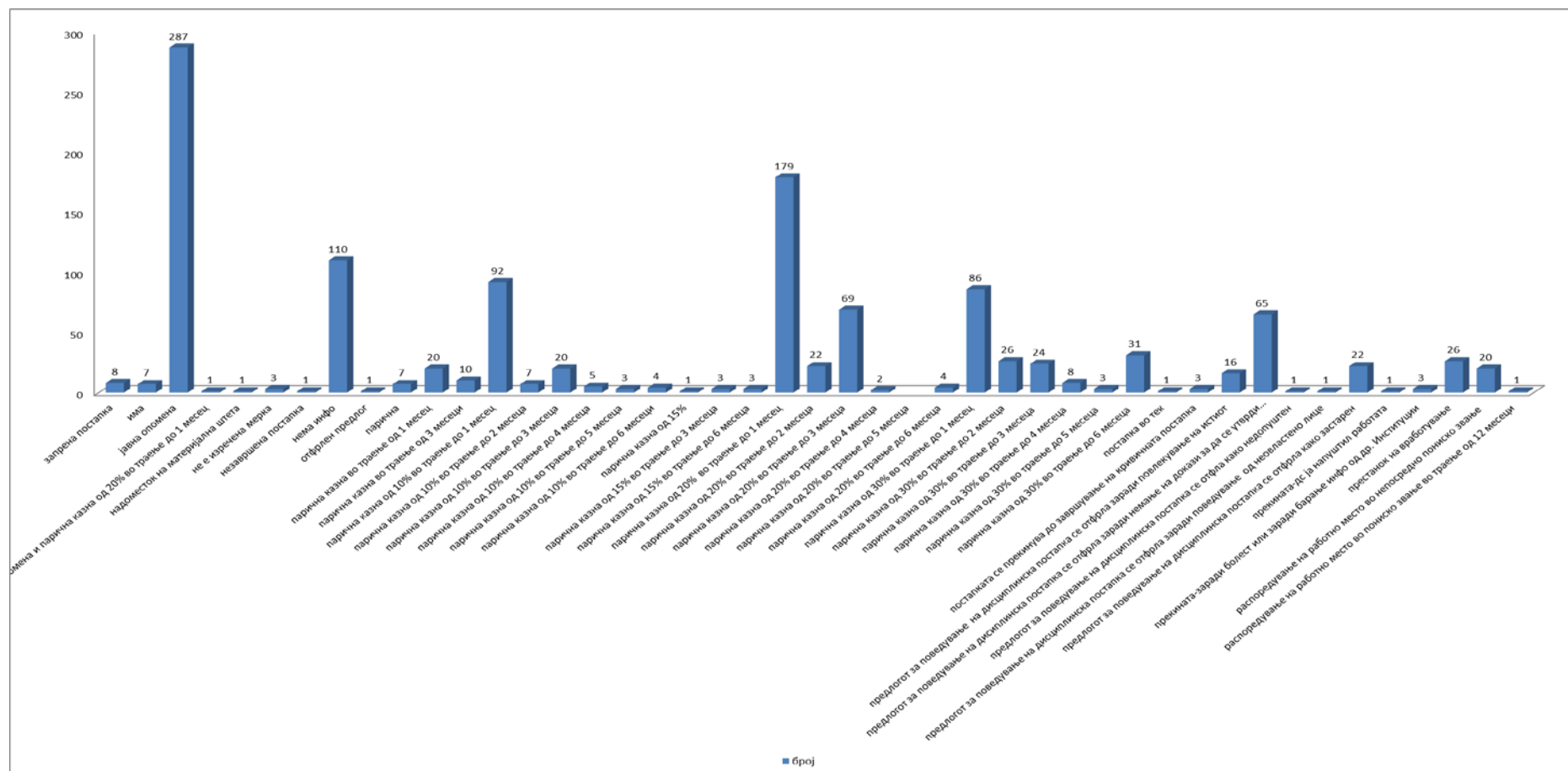


График бр. 5 Изречени мерки 2010 – 2014 г.
Chart 5. Imposed disciplinary measures 2010 - 2014

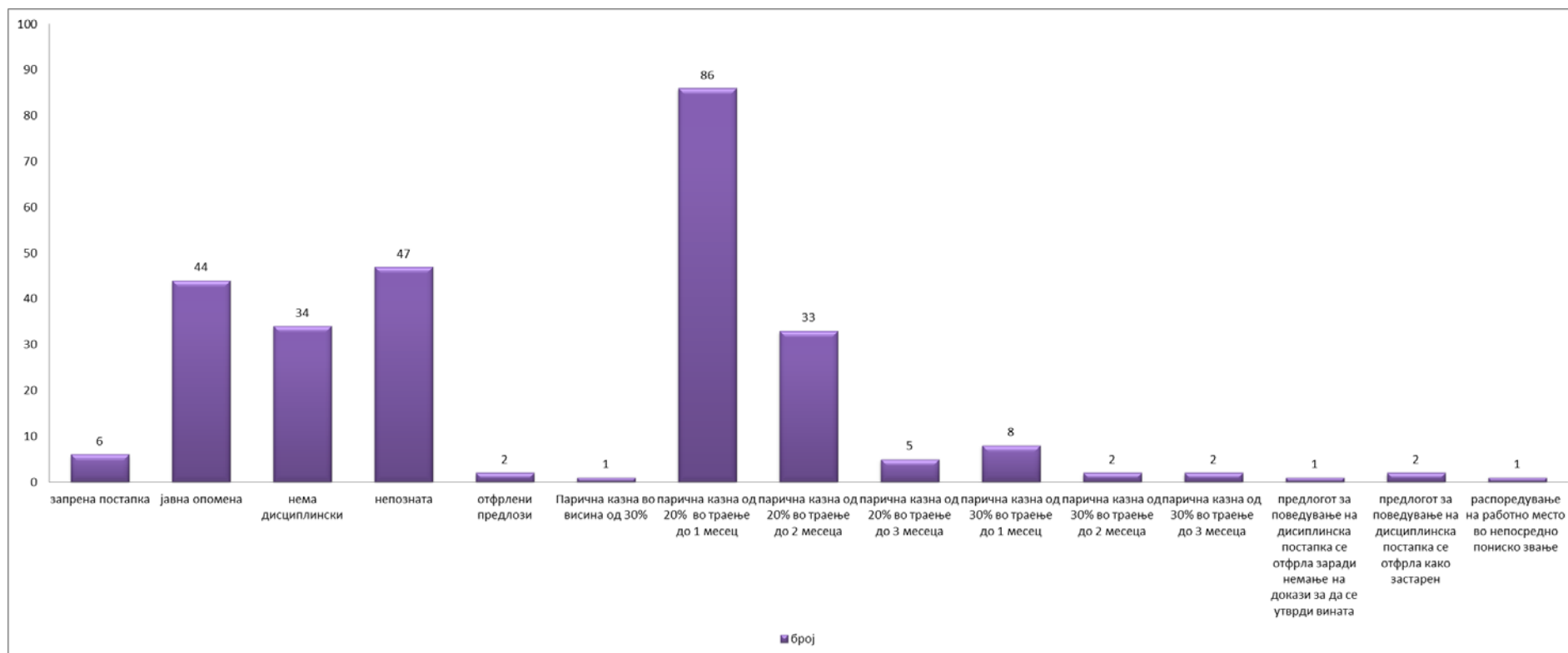


График бр. 6 Изречени мерки 2015 г.
Chart 6. Imposed disciplinary measures 2015

Во краткиот период на примена на Законот за јавни службеници, од околу 4 години, многу малку институции имаат доставено извештаи. Од добиените информации од Министерство за информатичко општество и администрација, се гледа дека во 2011, 2012 и 2013 година извештаи доставиле неколку јавни установи - центри за социјална работа, додека во 2014 г. освен центрите за социјална работа, извештаи има и од ЈП „Македонски шуми“ и Универзитетски стоматолошки клинички центар „Свети Пантелејмон“ - Скопје. Информации дали останатите органи кои имаа вработени со статус на јавни службеници, имале или не изречени мерки и водени дисциплински постапки - нема.

Обработката на податоците беше многу тешка. Имено, уште при првичното разгледување можеше да се види дека институциите/органиите при внесување на податоците во Годишниот извештај не внимавале на шифрарникот (Прилози 1 и 2) и/или пополнувале делумно и/или двосмислено податоци. Во полето звање се внесувани податоци за работното место, не се внесувани податоци или е внесен податок кој не е за тоа поле. Кај видот и основата на одговорноста е внесуван само видот, без основата, а исто така и во другите полиња се внесувани или не се внесувани соодветни податоци. По обработка на податоците и воедначување на термините согласно со Правилниците и шифрарникот, направен е преглед на податоците за периодот 2010 - 2014 и 2015 година посебно. Студии, информации и/или извештаи²⁵⁵ или анализи што покажуваат споредба на бројките, што не чинело, што треба да се следи, што да се смени, споредба и проценти на отфрлените или прифатени жалби, од кои институции и за кои основи биле најмногу покренати дисциплински и на кој вид службеници - јавно достапни не најдов. Во табелата подолу даден е бројот на службеници (државни и јавни по години) и бројот на покренати постапки по години. Процентот на покренати дисциплински постапки во однос на бројот на службеници се движи околу 1, освен во 2010 г. кога е скоро 2% од вкупниот број на вработени службеници.²⁵⁶ За 2015 година нема јавно достапна бројка на административни службеници, но судејќи по бројот на покренати дисциплински

²⁵⁵ На веб-страниците на законски задолжените институции за обработка и чување на овие податоци и/или други организации и институции

²⁵⁶ Доколку сите институции доставиле извештаи, што било нивна законска обврска

постапки, и овој процент би бил низок. Ова е многу мал процент на покренати дисциплински постапки наспроти бојот на службеници, што индицира сомнеж во голем број на непроцесуирани случаи на лесни и тешки дисциплински повреди.

Табела бр. 21 Број на вработени службеници наспроти број на покренати постапки

Table 21 Number of employed officers vs. number of initiated disciplinary proceedings

Година	Број на вработени службеници ²⁵⁷			Покренати дисциплински	Процент
	државен службеник	јавен службеник	Вкупно		
2015			*258	240	
2014	16212	16955	33167	324	0,976875
2013	15321	11524	26845	268	0,998324
2012	15247	8135	23382	192	0,821144
2011	14821	10738	25559	178	0,696428
2010	12480		12480	246	1,971154

²⁵⁷ Податоците се земени од официјално достапните извештаи од регистрите на јавни/државни/вработени во јавниот сектор од <http://mioa.gov.mk/?q=izvestai>

²⁵⁸ Во последно објавениот извештај, податоци колку од вработените се државни, а колку јавни службеници - нема. Се оперира само со бројка на вработени во јавен сектор.



Слика бр. 20 Број на покренати постапки по години
Figure 20 Number of initiated disciplinary proceedings according to years

Ако ги разгледаме дисциплинските постапки од аспект на покренати постапки по институции во периодот 2010 – 2014,²⁵⁹ и ако ги земеме на почеток само општините, ја имаме следнава ситуација: незначителен број (1-2) имаат: Градско, Желино, Карбинци, Ранковце, Ресен, Македонска Каменица, Дебарца, Чешиново–Облешево, но и Бутел, Гевгелија, Куманово, Охрид (како поголеми општини со поголем број на вработени). По 3-6 имаат Гази Баба, Кавадарци, Радовиш, Старо Нагоричане, Сопиште, Струга, Богданци, Битола, Демир Капија, Кисела Вода, Центар, Берово, Крива Паланка, Пробиштип, Свети Николе, Студеничани. Василево, Велес и Крушево имаат по 8, па следат општина Илинден - 10, општина Аеродром - 11, општина Гостивар - 16, општина Боговиње - 17, општина Карпош - 39, општина Прилеп - 46, град Скопје – 66.²⁶⁰

²⁵⁹ Мора повторно да напоменеме дека податоците се од институциите кои доставиле извештаи, што не значи дека не биле покренати и во други институции, но истите не ја исполниле обврската да ги достават до Министерство за информатичко општество и администрација

²⁶⁰ Ако се обидеме да направиме корелација помеѓу бројот на покренати постапки и промената на власт во општините, земајќи предвид дека локалните избори се одржаа во 2005, 2009, па во 2013 година, може да ја добиеме следната

Од органите на централната власт се забележува дека најмногу дисциплински постапки имало во Фондот за здравствено осигурување - 141, па во Министерството за економија - 117. Над 50 дисциплински постапки во периодот 2010 - 2014 имало во Агенција за катастар на недвижности - 54, Министерство за внатрешни работи - 63, Државен завод за статистика - 77. Секако дека треба да се земе предвид и бројот на вработени во овие органи (за кој во моментот нема достапни податоци, но и бара поголеми анализи), како и тоа што Фонд за здравствено осигурување и Агенција за катастар на недвижности имаат и подрачни одделенија низ целата република.²⁶¹

Дисциплински постапки по институции во 2015 година најмногу се покренати во општина Тетово, и тоа 36 или 15% од сите покренати постапки во 2015 година, потоа во Агенција за катастар на недвижности, 14% или 33 дисциплински постапки, 16 во Фонд за здравствено осигурување или 7%, 15 во Министерство за финансии или 6% од вкупно доставените извештаи за 2015 година.

слика: Во општините во кои имаме голем број на дисциплински постапки, како Карпош, дојде до промена на власта, како и во град Скопје, кој од 2005 - 2009 г. имало друг градоначалник, што значи смената настанала во 2009 година, како и во општина Гостивар. Во општина Прилеп е истиот градоначалник од 2005 г. до денес, Боговиње нема промена на власта, Аеродром нема промени на власт итн.

²⁶¹ За разлика од општините/локалната власт, кај органите на државна управа, односно установите каде имаше вработено државни и јавни службеници, не може да зборуваме за промена на власта (бидејќи во периодот во кој се разгледуваат дисциплинските нема промена во централната власт) и поврзаност на дисциплинските постапки, бидејќи не ни е познато искуството (годината на вработување) на конкретните службеници.

„Да се објави преглед на пополнети работни места во јавната администрација по категорија, година на вработување и работно искуство, како и преглед на дисциплински мерки според погоре наведените категории, за да се овозможи проценка на практиките за вработување.“ – Предлог за итни демократски реформи, Скопје, јули 2016, http://iks.edu.mk/attachments/article/274/BP_MKD_FINAL_08.07.2016.pdf

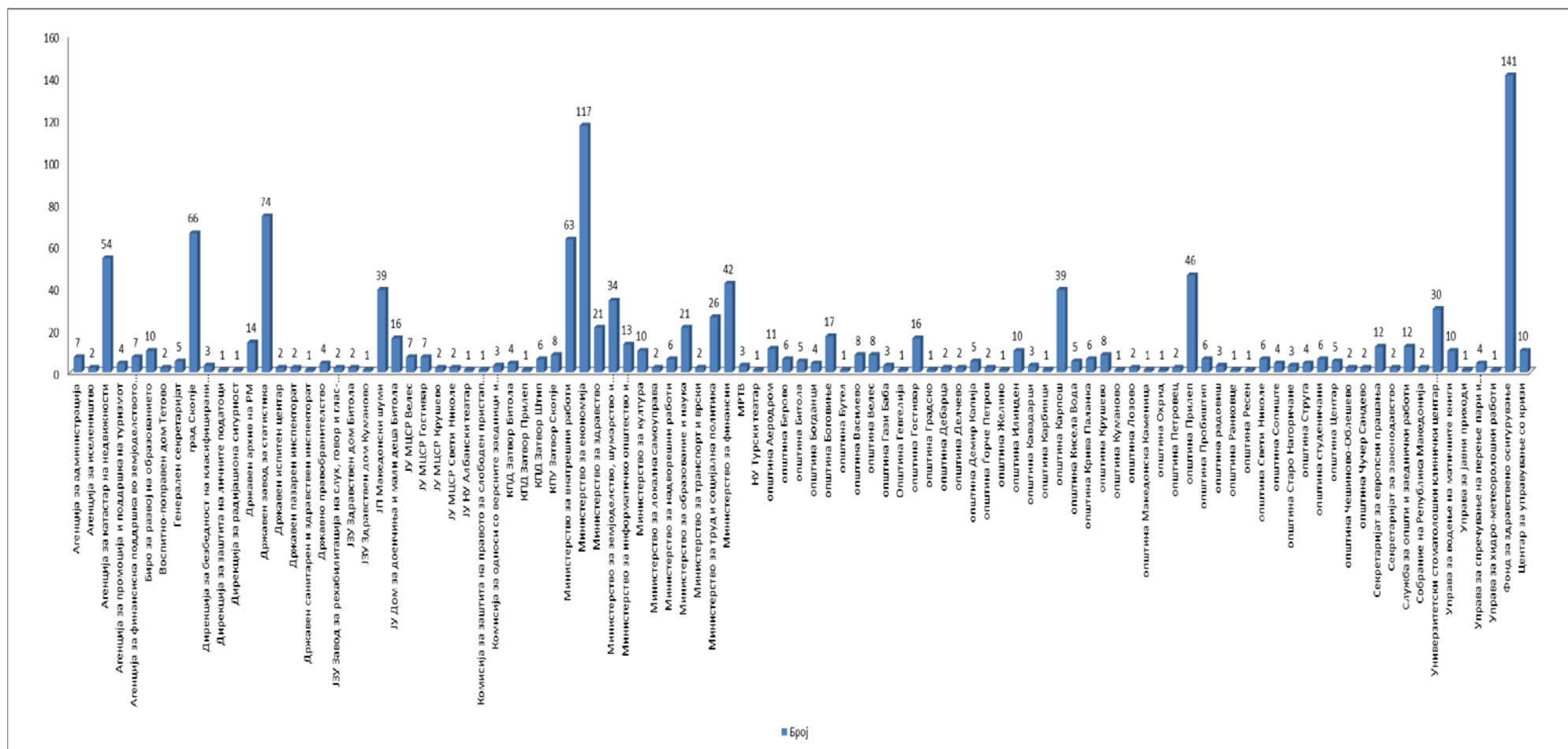


График бр. 7 Покренати дисциплински постапки по институции 2010 – 2014 г.

Chart 7. Initiated disciplinary proceedings according to institutions 2010 - 2014

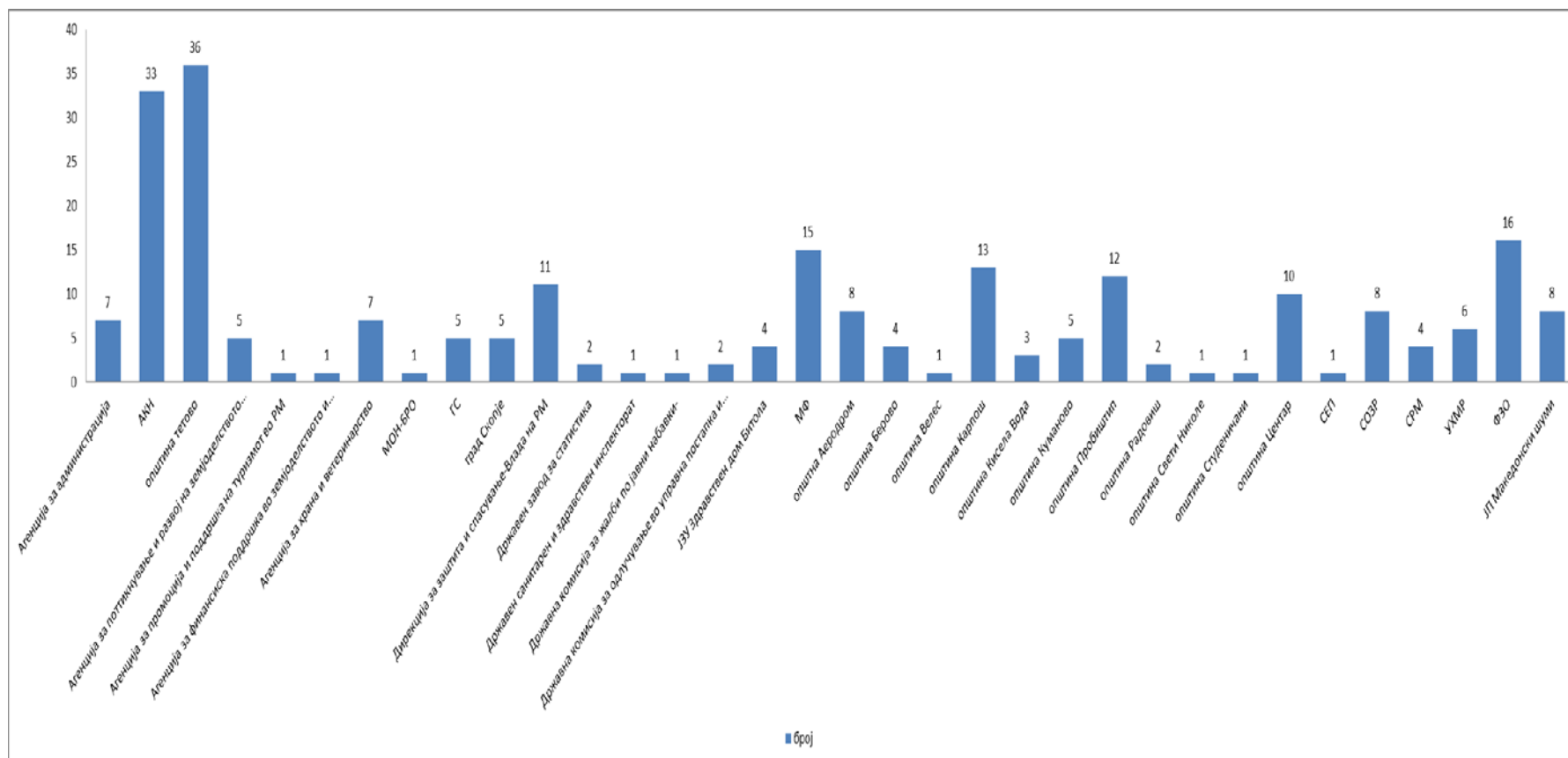


График бр. 8 Покренати дисциплински постапки по институции 2015 г.

Chart 8. Initiated disciplinary proceedings according to institutions 2015

ГЛАВА VI. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Направената анализа води кон заклучок дека во нашата држава законодавецот пропишал делумно јасни и во дел непрецизни правила за однесување со кои сè уште не може ефикасно да се изврши лоцирање и докажување на одговорноста. Тежиштето во овој дел е ставено на делот на казнувањето, а не на превенција.

Систематизациите на работни места и внатрешна организација на институциите се непознати за самите вработени, а уште помалку познати и на јавноста. При изработка на систематизациите секогаш се тргнува од тоа со каков кадар располага институцијата, па соодветно на тоа се креираат работните места. Така за исто работно место (исти работни задачи, одговорности и овластувања), во две различни институции може да се сретнат различни видови на образование кои се предвидени за истото работно место. Критериуми за прецизно дефинирање на задачите, овластувањата и одговорностите нема. Имено, работните задачи во актите за систематизација не се дефинирани точно, а најчесто се само дел од обврските и одговорностите кои ги имаат службениците, односно „едно е на хартија, друго во пракса“. Најголем проблем е што службениците добиваат работни задачи надвор од дефинираните во систематизациите, повикувајќи се и на дел од одредбите од законите со кои се уредува прашањето на работата на јавната администрација. Извршувањето задачи на друго работно место, под претпоставка да се стори дисциплинска повреда на тоа работно место, што фактички, а не формално го извршува, остана да се провлекува од Законот за државни службеници и води кон поставување на прашањето: дали го задоволуваме формално-правниот аспект со тоа што ја гледаме оваа повреда? Во овој правец потребно е да се изврши соодветно ограничување, сè со цел одбегнување на можна злоупотреба во реалниот живот. На ваков начин ќе се овозможи работните задачи да се дефинираат јасно, прецизно и службеникот да го работи токму тоа што е пропишано како задача во систематизацијата за неговото работно место, а и да биде распореден на работно место чишто задачи фактички ги извршува. Од друга страна, постојат вработени на работни места кои се

најниски во хиерархијата, имаат компетенции, знаења, образование, искуство, но со години остануваат во администрацијата без унапредувања, иако де факто извршуваат задачи за работни места кои се високо над нив хиерархиски. „Претпоставениот може да определи и развојни компетенции кои ќе му служат на вработениот за иден кариерен развој/унапредување“, како една од забелешките во образецот за оценување, останува да видиме дали и како ќе биде спроведена и прифатена. Како и за сè друго, најмногу зависи од политичката волја.

Високиот процент на испитани службеници кои одговориле дека добиваат задачи надвор од систематизацијата, дека она што го работат и она што е на хартија е различно, дека работат задачи во, но и надвор од секторот/одделението во кое се распоредени, води кон заклучок дека оценувањето не може објективно да биде спроведено (дефинирани се други задачи за кои се оценува, често раководителите на тимовите се различни од оценувачите), а исто така и покренувањето, лоцирањето и докажувањето на дисциплинската одговорност (основа за дисциплинска се задачите дадени во описот на работното место) лежат на „поша основа“.

Правилата на делегирање задачи, мерење на постигнатите резултати, следење на работата, оценувањето, наградувањето и мотивацијата сè уште се применуваат селективно, кој како знае и како има потреба. Работни задачи може да делегира кој било од надредените, не непосредно претпоставениот службеник и хиерархиски, а недоволно јасно е дефинирана и положбата и овластување на кабинетските службеници, со што дополнително се отежнува постапка за делегирање задачи. Хиерархиска структура мора да постои. Задачи не може да дава секретарот на помлад соработник или референт, а уште помалку функционерот кој раководи со органот. Мора да се смени матрицата на функционирање на целиот систем на делегирање на задачите, но за тоа е потребна и политичка волја и добри менаџери. Кабинетските службеници и нивното „место“ во хиерархијата мора да се допрецизираат. Исто така, мора да се остави можност службеникот да одбие задача која смета дека не може со неговите знаења и компетенции да ја изврши, но за тоа да се одлучи хиерархиски нагоре. На пример, доколку раководителот на одделение го одбие

неговото барање, службеникот може да се произнесе дека не е во можност и зошто не е во можност да ја изврши задачата до раководителот на сектор. Доколку вториот претпоставен хиерархиски ја одбие неговата молба, тогаш службеникот ќе мора да ја изврши задачата. Но, за ова е потребен добро подготвен менаџмент, заштита на службениците од понатамошна одмазда (распоредувања на други работни места, дисциплински, закани и уцени), како и политичка волја.

Следењето на работењето исто така е значајно прашање. „Сите знаеме кој колку работи“ е девизата за работа во администрацијата. „Сите знаеме кој ништо не работи, кој е постојано наградуван, кој е постојано на службени патувања, кој постојано е казнуван...“ сè до првиот проблем при оценување, дисциплинска, награда... Како се мери кој колку работи? Не постои никаков систем на следење и меморирање на сработеното, за тоа што еден службеник постигнал, што едно одделение/сектор/институција има постигнато. Работењето на службениците од страна на раководителите се следи без некои пишани процедури, а често службениците и немаат непосредно претпоставени, па за делегирањето задачи и следење на работењето е одговорен државниот секретар. Сегашниот систем на следење на работата на службениците се остварува сè уште без процедура, а често и воопшто не се следат исполнетите задачи. Зошто е важно следењето на исполнување на работните задачи? Затоа што на тој начин ќе се знае кој, кога, за колку време, на кој начин извршил одредена задача, ќе се лоцира лесно одговорноста, а со тоа ќе се избегне субјективизмот и нереалноста при оценувањето, ќе се овозможи реално наградување или казнување на администрацијата, без пристрасност и импровизации. Мотивацијата ќе се зголеми, а со тоа и ефикасноста и ефективноста во институцијата. Непостоењето на процедури за следење на извршување на задачите од страна на службениците придонесува до појава на нерамномерно распоредување на задачите, како и до непочитување на хиерархијата при доделување на истите.

Превентивните мерки не се спроведуваат во пракса и не се доволно добро дефинирани. Имено, при реализација на постапката за подобрување на ефектот, не е јасно дали службеникот ќе биде оценет, како ќе биде оценет и

дали (и кога) ќе се покрене дисциплинска постапка. Од друга страна, пак, се поставува прашањето дали и во кои случаи раководителот без спроведување на постапката за подобрување на ефектот може (и смее) да покрене дисциплинска постапка?

Во однос на оценувањето на службениците, непосредно претпоставениот службеник треба да ја има главната улога. Тој е одговорен за делегирање на задачите, ја следи работата во текот на целата година и дава насоки за подобрување на работењето. Бидејќи рековме дека систематизациите се подготвуваат според кадарот кој го има институцијата, често се случува раководителите да имаат друг вид на образование (често и многу различно) од образованието на оние кои ги оценува (раководител на одделение за општи работи со образование филозофија, треба да оценува соработник – преведувач, кој има завршено англиски јазик и книжевност, или раководител правник да оценува советник за урбанизам со образование архитектура). Како и Законот за државни службеници, и Законот за административни службеници не даде некој напредок во однос на континуираното следење на службениците во текот на целата година. Оценувањето се врши „кога ќе дојде време“, врз основа на „секавање“ што е сработено, а како што истакнаа и во анкетата службениците - зачинето со „лични и партиски пријателства“. Предлог-оценките треба да произлезат од непосредно претпоставениот службеник (секако службеникот треба да има право на коментар на нив, односно да даде забелешка за несогласување со нив). Потоа, оценките да се дадат хиерархиски до највисоките претпоставени службеници. Повисоките службеници од хиерархијата (раководители на сектор/државни советници) треба да даваат исто така оценки и своевидување и мислење. Оценките на раководителите се поврзани и со оценките на нивните подредени (процент од оценките на подредените да влегува во оценката на раководните службеници). За конечните оценки би требало да одлучува секретарот. Така тој ќе има увид во сите оценки од помлад референт до раководител на сектор, односно до државен советник, задолжен за одреден сектор. Со тоа ќе се избегне оценувањето на стручно-административните и административните службеници со пониски оценки, а раководителите со повисоки (или оценети раководители

со високи оценки и наградени, а нивните подредени казнети). Со тоа раководните службеници ќе почнат да се грижат дали, како, кога и што нивните подредени направиле, а што тие преземале за да го подобрат нивното работење. Оценувањето од страна на колегите, особено со ваквото дефинирање на реализација на учинотот (5% казнени и 5% наградени службеници), воопшто не функционира и во најголем дел е проформа. Ова е несоодветно решение и треба да се промени од причини што истото е неприродно поставено. За грешките на подредениот солидарно треба да одговара надредениот, а исто и за наградите. Вака како што е поставено, оценувањето е само алатка за казна и награда, а не за мотивација. Јасни критериуми нема ни во второстепената постапка при Агенцијата за администрација, па таа е принудена често да носи произволни одлуки.

За прашањето на наградата и мотивација нема процедура или некакви критериуми за мотивација. Посетувањето на обуки, конференции и семинари, што се сфаќа како еден вид награда, особено ако се надвор од земјата, е нетранспарентно и обично е само договор помеѓу раководните лица и лицето што ја посетува обуката, како награда за него (заради послушноста, лични врски и субјективна одлука), а демотивација за останатите вработени.

Нејасно се дефинирани основите за поведување на дисциплинска постапка, за одредени работи и збунувачки, вклучувајќи ги и одредбите од Кодексот. Овие поими и нивното толкување даваат простор за субјективно одлучување дали постапката ќе се покрене по една или друга основа, а со тоа дали ќе биде престап или неуредност. Нејасно дефинираните поими од законот оставаат простор и за погрешно докажување на одговорноста, односно го отежнуваат нејзиното докажување.

Етичкиот кодекс, односно правилата за етичко и морално однесување е навистина тешко да се пропишат со правен акт, бидејќи целта не е само да предупреди, но и да упати на вистински вредности. Постоенето етички кодекс за службениците треба да претставува само дополнителен поттик или механизам за почитување на системот на норми и вредности кои се напишани, но треба да важат за сите еднакво. Дури и ако имаме јасно и сеопфатно пишан

етички кодекс, општо е прифатено дека сами по себе, кодексите не можат да придонесат за ефективна имплементација на етичките стандарди. Доколку не се прифатат од службениците, доколку не се обучуваат службениците, доколку одредбите не се имплементираат во секојдневното работење, односно не се пренесуваат етичките стандарди од политичките лидери (на пример, при вработување, унапредување, оценување, делегирање задачи и сл.), тогаш се бескорисни.

Спроведувањето на самата дисциплинска сè уште зависи од човечкиот фактор, врските и пријателствата, политиката итн. Секретарите имаат голема слобода во покренувањето, слобода при одлука за суспензија на вработените, времетраењето на паричната казна, односно слобода и право да носат одлуки по своја волја, со што дисциплинската одговорност во нивни раце станува алатка за репресија, притисок, уцена и елиминација на „неподобните кадри“. „Понекогаш за исти пропусти во работењето едни службеници добиваат дисциплинска мерка, додека други поминуваат неказнето“, истакнато е од страна на дел од анкетираниите службеници. Со самиот факт што секретарот сам ја формира комисијата, оставена е можност за секоја конкретна постапка тој да формира комисија „по негова мерка и волја“. Треба да се размисли на обучени службеници за постапување во случај на дисциплински повреди, за начинот на формирање на комисијата и слично.

Понатака во рацете на комисијата и нејасните правила за водење на постапката - нејасно и конфузно дефинираните одредби за самото водење на дисциплинската постапка (кога запира, кога се изјаснува службеникот за застапник), тајноста во гласањето која ја намалува можноста за дебата и сл. прави службениците да не се чувствуваат сигурни во самиот начин на докажување на одговорноста.

Синдикалното здружување на службениците и неговата понатамошна вклученост во самите постапки значително би ја вратило довербата на службениците во правичноста на докажување на одговорноста.

Од една страна имаме главно мислење дека дисциплинската постапка се применува селективно, за политичка и лична одмазда, дека е само алатка во

рацете на државните секретари (а со тоа и на партиите на власт), а од друга страна имам многу мал број на покренати дисциплински постапки наспрема бројот на службеници (околу 1%). Тоа води до заклучок дека дисциплинската одговорност е недоволно, но и неправилно искористена и ја губи самата смисла на постоење: да ја зголеми дисциплината и одговорноста во институцијата, а со тоа и да ја зголеми довербата на граѓаните во работата и однесувањето на службениците. Законодавецот, односно политичката власт и со овој закон има оставено правни празнини преку кои може да влијае над администрацијата, со што власта ја преклопува работата на администрацијата. Колку и да има добри закони, доколку не се прифатат и не се применуваат најпрвин од највисоките ешалони и доколку нема политичка волја за нивна имплементација, истите нема да ја остварат целта за којашто се донесени.

Генерален заклучок е дека има потреба од доуредување на решенијата со кои се уредува прашањето на одговорноста пропишана со Законот за административни службеници и овие одредби треба да ја следат логиката на правните стандарди за прашањето на одговорноста. Прашањето за комисијата треба да се постави на начин на којшто ова тело во целост ќе ја води постапката, ќе ја утврдува одговорноста и ќе ја изрекува санкцијата. Исто така и другите прашања кои се основа за одговорноста, а тоа се работите кои се однесуваат на остварување на функцијата односно надлежноста на секој јавен орган, димензионирањето на актите за систематизација и организација треба да биде во рамките на функциите на овие органи, потоа конкретните вработувања, уредување на прашањата за оценување и слично исто така имаат потреба од нивно доуредување. На ваков начин ќе се придонесе за севкупно подобрување на состојбите и за целосно остварување на сервисна функција на овие органи во рамките на законот. За овој правец потребен е пристап на политиката (Владата) со кој ќе се придонесе за уредување и на прашањето на одговорноста на начин на којшто тоа и треба да биде уредено.

Прилог 1. Анкета за одговорност на вработените во администрацијата

Овој дел опфаќа општи информации за вас и се важни за целото истражување.

- раководен административен службеник (државен советник, раководител на сектор, помошник раководител на сектор, раководител на одделение)
- стручен административен службеник (советник; виш соработник; соработник; помлад соработник)
- помошно-стручен административен службеник (самостоен референт; виш референт; референт; помлад референт)
- јавен службеник

1 г.- 5 г.
6 г.- 10 г.
11 г.- 20 г.
Повеќе од 20 г.

Да He

Да

Да Не

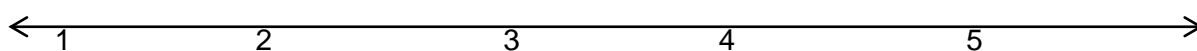
II. ПОДАТОЦИ ЗА МЕНАЏМЕНТОТ И РАБОТЕЊЕТО НА/ВО ИНСТИТУЦИЈАТА

Во овој дел, интересот е врз тоа како ја доживувате својата работа и работно искуство по однос на неколку области. Ве молам при одговарање да ги базирате вашите одговори на сопствените искуства стекнати на вашето сегашно работно место и вашите опсервации во моменталната организација. Сакам да дознаам „како го доживувате она што е“, а не „она што мислите дека треба да биде“.

Ве молам означете со која оценка се согласувате со следните ставови:

НАЈМАЛКУ

НАЈМНОГУ



Воопшто не
се согласувам

Не се
согласувам

Се согласувам

Многу се
согласувам

Потполно се
согласувам

7. Опис и задачи на работно место

7.1.	Целосно сум запознаен/а со описот на задачите за моето работно место	1	2	3	4	5
7.2.	Моите работни задачи се добро дефинирани и ми се јасни, прецизни, мерливи и со утврдена временска рамка	1	2	3	4	5
7.3.	Описот на задачите за моето работно место во систематизацијата целосно се совпаѓа со она што го работам во пракса	1	2	3	4	5
7.4.	Никогаш не добивам задачи надвор од утврдените во актот за систематизација	1	2	3	4	5
7.5.	Никогаш не преземам обврски надвор од областа за која секторот/одделението во кој/е сум распределен/а е надлежен	1	2	3	4	5

8. Начин на организација

8.1.	Запознаен сум со Правилниците за систематизација и внатрешна организација на	1	2	3	4	5
------	--	---	---	---	---	---

	мојата институција, како и описот на задачи на моите соработници	
8.2.	Работните задачи во мојот сектор/одделение се распоредуваат рамномерно, правилно и соодветно звањата на службеникот (на тие со пониско звање, поедноставни задачи и обратно, како и еднаков број на задачи по вработен на исто звање)	1 2 3 4 5
8.3.	Имам чувство дека најголемиот дел од задачите во институцијата ги извршуваат исти службеници	1 2 3 4 5
8.4.	Сметам дека постојано истите вработени се наградувани (најчесто посета на обуки, семинари и други патувања надвор од земјата, како и при оценувањето)	1 2 3 4 5
8.5.	Сметам дека неизвршувањето на работните задачи од страна на одредени поединци никогаш не се казнува	1 2 3 4 5
8.6.	Начинот на работа на моето работно место е добро организиран	1 2 3 4 5

9. Оценување, мотивација и перформанси

9.1.	Реално сум оценет од раководителот на одделение/сектор во којшто ги извршувам работните задачи	1 2 3 4 5
9.2.	Мојот раководител е стручен (има соодветно образование) и компетентен да го оценува извршувањето на задачите од моја страна	1 2 3 4 5
9.3.	Се согласувам со последната годишна оценка на мојата успешност	1 2 3 4 5
9.4.	Од страна на раководителот се идентификуваат и следат моите однесувања преку оценка на работните достигнувања и мерење на перформансите	1 2 3 4 5
9.5.	Добивам повратна информација за моите	1 2 3 4 5

	перформанси и за тоа како ги извршувам работните задачи					
9.6.	Мотивиран/а сум страна на раководителот за мојата работа	1	2	3	4	5
9.7.	Секогаш ги оценувам/би ги оценувал со највисока оценка колегите кои би ме избрале за оценувач	1	2	3	4	5

III. ИНФОРМАЦИИ ЗА ЗАКОНСКИТЕ И ПОДЗАКОНСКИТЕ АКТИ

Во овој дел интересот е на законските и подзаконски акти (Законот за административни службеници, Закон за вработените од јавниот сектор и Правилниците) кои ја уредуваат дисциплинската и материјална одговорност на администрацијата.

10. Дали сте запознаени со новите законски и подзаконски акти за административни службеници (државни и јавни) и вработени во јавниот сектор?

Да Не Делумно

11. Дали сметате дека одредбите од законот и подзаконските акти кои ги уредуваат дисциплинската неуредност и престап (одговорност), како и материјалната одговорност на службениците, се добро дефинирани и јасни?

Да Не Делумно

12. Дали сметате дека одредбите од законот кои го уредуваат водењето на дисциплинската постапка се добро дефинирани и јасни, т.е. со нив може непристрасно да се лоцира и докаже одговорноста?

Да Не Делумно

13. Дали доколку работната задача не е во дефинираните задачи во актот за систематизација за работното место на кое сте распределени, може да претставува основа за покренување на дисциплинска постапка?

Да Не Не сум запознаен/а

14. Која од следниве начини во Вашата институција се користи за следење на исполнувањето на извршените задачи (може да изберете повеќе одговори):

- Електронска евиденција

- Хартиена/Пишана евиденција
- На двата начини
- Не сум запознаен/а
- Никаква

15. Дали знаете какви казни може да добиете доколку не ги почитувате одредбите од Кодексот на административни службеници?

Да Не Делумно

16. Што може да биде основа за одговорност за дисциплински престап (потешка повреда), односно дисциплинска неуредност (полесна повреда):

		Неуредност	Престап	Двете
16.1.	Не ја извршува, несовесно, непристојно, ненавремено или небрежно ја врши службената должност			
16.2.	Не го почитува работното време, распоредот и користењето на работното време			
16.3.	Непристојно се однесува при вршење на работа и работни задачи			
16.4.	Во приватниот живот и во јавноста не се однесува достоинствено и постапува на начин со кој се нарушува неговиот личен углед, угледот на институцијата и на администрацијата во целина			
16.5.	Одбива вршење на работни задачи поврзани со работното место на кои е распореден			
16.6.	Одбива писмена наредба за извршување на работни задачи поврзани со работата на институцијата издадени од непосредно претпоставениот административен			

	службеник, секретарот, односно раководното лице на институцијата, во случај на неодложна потреба			
16.7.	Не се грижи за доверените предмети и документи			
16.8.	Неуредно ги чува службените списи и податоци			
16.9.	Ресурсите што му се дадени на користење не ги користи економично и ефикасно, и не исклучиво за службени потреби			
16.10	Недомаќинско ги користи и употребува доверените финансиски средства и средствата за работа			

17. Доколку непосредно претпоставениот административен службеник утврди дека не се исполнети поставените цели на службеникот, односно работните задачи се извршуваат ненавремено, некомпетентно и нестручно, како и неквалитетно и со грешки,

истиот треба да:

- започне постапка за подобрување на ефектот (предложи менторство, обука и изрекува писмена опомена)
- поднесе иницијатива за покренување на дисциплинска постапка
- покрене дисциплинска постапка
- го оцени со негативна оцена административниот службеник

18. Дали сметате (или имате искуства од блиската околина) дека и покрај законските одредби дисциплинската и материјална одговорност се применуваат селективно?

Да

Не

Понекогаш

19. Дали сметате (или имате искуства од блиската околина) дека дисциплинската и материјална одговорност се користат за политичка и лична одмазда?

Да

Не

Понекогаш

20. Дали сметате (или имате искуства од блиската околина) дека претпоставените службеници (или секретарот) имаат слобода субјективно да одлучуваат за поднесување и покренување на дисциплинска постапка (слобода и право да носи одлуки по своја волја), па со тоа дисциплинската одговорност во нивни раце може да стане алатка за елиминација на „неподобните кадри“?

Да

Не

Понекогаш

21. Доколку на некое од претходните три прашања одговоривте со да, Ве молам објаснете.

22. Сметате ли дека тајноста на гласањето во Дисциплинската комисија ја намалува можноста за дебата и објективно гласање?

Да

Не

Делумно

23. Дали со моменталниот начин на дефинирање на основите за дисциплинска одговорност може да се одреди парична казна за службеник кој несовесно работел и направил голема материјална/нематеријална штета за институцијата, а да се отпушти службеник кој неколку пати задоцнил на работа?

Да

Не

Делумно

Прилог 2. Шифрарник за пополнување на извештајот во збирниот преглед, во делот на видот на одговорноста, основата на одговорноста и видот на изречените мерки на државен службеник

Шифра	Вид на одговорност
А	Дисциплинска неуредност
Б	Дисциплински престап
В	Материјална одговорност
Шифра	Основ на одговорност
А.1	недоаѓање на работа во определеното време и одење од работа пред истекот на работното време и покрај опомената од непосредно претпоставениот државен службеник
А.2	неуредно чување на службените списи и податоци
А.3	неоправдано недоаѓање на работа до два работни дена во текот на една календарска година
А.4	неносење на ознаките со личното име, ако таква обврска постои
А.5	неоправдано неизвестување на непосредно претпоставениот службеник односно функционерот кој раководи со органот од член 3 став (2) од Законот за државни службеници, за спреченоста за недоаѓање на работа во рок од 24 часа
А.6	одбивање на стручно оспособување и усовршување на кое државниот службеник се упатува
Б.1	неизвршување или несовесно, непристојно, ненавремено или небрежно вршење на службената должност
Б.2	изразување и застапување на политичко уверување во вршењето на службените задачи
Б.3	одбивање да се даде или давање на неточни податоци на државните органи, правните лица и на граѓаните, доколку давањето на податоци е пропишано со закон
Б.4	незаконито располагање со материјалните средства
Б.5	одбивање на вршење на службените задачи од работното место на кои е распореден или одбивање на наредби од министерот, односно функционерот што раководи со органот од член 3 став (2) од Законот за државни службеници, односно раководен службеник
Б.6	непочитување на актот од член 27 став (2) од Законот за државни службеници
Б.7	непреземање или делумно преземање на пропишаните мерки за осигурување на безбедноста на доверените предмети
Б.8	предизвикување на поголема материјална штета
Б.9	повторување на дисциплинска неуредност
Б.10	примање на подароци или друг вид корист
Б.11	злоупотреба на статусот или пречекорување на овластувањата во вршењето на службените задачи
Б.12	злоупотреба на боледување
Б.13	одавање класифицирана информација со степен на тајност определен согласно закон
Б.14	внесување, употреба и работење под дејство на алкохол или наркотични средства

Б.15	непридржување кон прописите за заштита од болест, заштита при работа, пожар, експлозија, штетно дејствување на отрови и други опасни материи и повреда на прописите за заштита на животната средина
Б.16	поставување на личниот финансиски интерес во судир со положбата и статусот на државен службеник
Б.17	навредливо или насилничко однесување
Б.18	неоправдано одбивање учество во изборни органи
Б.19	спречувањето на изборите и гласањето, повреда на избирачкото право, повреда на слободата на определување на избирачите, поткуп при изборите, повреда на тајноста на гласањето, уништување на изборни исправи, изборна измама што како член на изборен орган го извршил државниот службеник
Шифра	Вид на изречена мерка
1.	Јавна опомена
2.	Парична казна од 20% во траење до 1м.
3.	Парична казна од 20% во траење до 2м.
4.	Парична казна од 20% во траење до 3м.
5.	Парична казна од 30% во траење до 1м.
6.	Парична казна од 30% во траење до 2м.
7.	Парична казна од 30% во траење до 3м.
8.	Парична казна од 30% во траење до 4м.
9.	Парична казна од 30% во траење до 5м.
10.	Парична казна од 30% во траење до 6м.
11.	Распоредување на работно место во непосредно пониско звање
12.	Престанок на вработувањето
13.	Предлогот за поведување на дисциплинска постапка се отфрла како недопуштен
14.	Предлогот за поведување на дисциплинска постапка се отфрла како застарен
15.	Предлогот за поведување на дисциплинска постапка се отфрла заради немање на докази за да се утврди вината
16.	Предлогот за поведување на дисциплинска постапка се отфрла заради поведување од неовластено лице
17.	Предлогот за поведување на дисциплинска постапка се отфрла заради повлекување на истиот
18.	Постапката се прекинува до завршување на кривичната постапка
19.	Постапката е прекината заради болест на државниот службеник, непосредно пред или за време на траењето на дисциплинската постапка; Постапката е прекината со одлука на Дисциплинската комисија заради барање на доставување на веродостојни исправи или информации од надлежни органи
20.	Постапката се прекинува бидејќи државниот службеник самиот ја напуштил работата во текот на водењето на дисциплинската постапка
21.	Надоместување на материјална штета

Прилог 3.Шифрарник за пополнување на извештајот во збирниот преглед, во делот на видот на одговорноста, основот на одговорноста и видот на изречените мерки на административен службеник

Шифра	Вид на одговорност
А	Дисциплинска неуредност
Б	Дисциплински престап
В	Дисциплински мерки
Шифра	Основ на одговорност
A.1	непочитување на работното време, распоредот и користењето на работното време
A.2	неуредно чување на службените списи и податоци
A.3	недоаѓање на работа два работни дена во текот на една календарска година без оправдување
A.4	непочитување на обврската за носење на ознаките со личното име и звањето или називот
A.5	неизвршување , несовесно, ненавремено или небрежно вршење на работните задачи со полесни последици од повредата
A.6	непристојно однесување на административниот службеник при вршење на работа и работни задачи со полесни последици од повредата
A.7	недомаќинско користење и употреба на доверените финансиски средства и средствата за работа
A.8	неоправдано неизвестување на непосредно претпоставениот административен службеник, секретарот, односно раководното лице на институцијата во која не се назначува секретар за спреченоста за недоаѓање на работа во рок од три часа
A.9	одбивање на стручно оспособување и усовршување на кое административниот службеник се упатува
Б.1	неизвршување, несовесно, ненавремено или небрежно вршење на работните задачи
Б.2	непристојно однесување на административниот службеник при вршење на работи и работни задачи
Б.3	искажување и застапување на политичко уверување во вршењето на работните задачи, учество во изборни активности или други јавни настапи од таков карактер во текот на работното време, доведување во прашање на својот статус на административен службеник со вршење на партиски активности, носење или истакнување на партиски симболи во работната просторија
Б.4	одбивање на давање или давање на неточни податоци на институциите, односно на граѓаните и правните лица, доколку давањето на податоци е утврдено со закон

Б.5	незаконито располагање со материјалните и финансиските средства
Б.6	одбивање на вршење на работни задачи поврзани со работното место на кои е распореден
Б.7	одбивање на писмена наредба за извршување на работни задачи поврзани со работата на институцијата издадени од непосредно претпоставениот административен службеник, секретарот, односно раководното лице на институцијата , во случај на неодложна потреба
Б.8	непреземање или нецелосно преземање на пропишаните мерки за осигурување на безбедноста на доверените предмети во работа
Б.9	предизвикување на материјална штета со намера или од крајно невнимание
Б.10	повторување на дисциплинска неуредност повеќе од два пати во тековната година
Б.11	примање на подароци или друг вид на корист
Б.12	злоупотреба на статусот на административен службеник
Б.13	злоупотреба на доверените овластувања во вршењето на работните задачи
Б.14	злоупотреба на боледување
Б.15	злоупотреба на лични податоци
Б.16	злоупотреба на доверливи податоци
Б.17	оддавање на класифицирана информација со степен на тајност утврдена со закон
Б.18	внесување и употреба, како и работење под дејство на алкохол или наркотични средства
Б.19	непридружување кон прописите за заштита од болест, безбедност и здравје при работа, пожар, експлозија, штетно дејствување на отрови и други опасни материи и на прописите за заштита на животната средина
Б.20	поставување на личен финансиски интерес во судир со положбата и статусот на административен службеник
Б.21	навредливо или насилничко однесување на работното место
Б.22	однесување спротивно на одредбите на Кодексот
Б.23	неоправдано одбивање на учество во работата на органите во кои е избран за спроведување на изборна постапка попис, како и во други постапки утврдени со закон
Б.24	неоправдано одбивање да го надгледува реализирањето на екстерното проверување на постигањата на успехот на учениците во основните и средните училишта

Б.25	спречување на избори и гласање, повреда на избирачкото право и на слободата на определување на избирачите, поткуп при избори, повреда на тајноста на гласањето, уништување на изборни исправи, или изборна измама кои како член на изборен орган, ги извршил административниот службеник
Б.26	неизвршување или несовесно извршување на должностите како набљудувач и непридружување кон упатствата добиени од страна на Државниот испитен центар при набљудувањето на реализацијата на екстерното проверување на постигањата на успехот на учениците во основните и средните училишта
Б.27	непостапувањето по обврската за оценување на административен службеник
Шифра	Вид на изречена мерка
1	писмена опомена
2	парична казна во висина од 20% од висината на едномесечниот износ на нето платата исплатена во последниот месец пред дисциплинската неуредност, во траење од еден до три месеци
3	парична казна во висина од 30% од висината на едномесечниот износ на нето платата исплатена во последниот месец пред дисциплинскиот престап во траење од еден до шест месеци
4	распоредување на работно место во непосредно пониско ниво
5	престанок на работниот однос кога настапиле штетни последици за институцијата, а притоа не се утврдени олеснителни околности за административниот службеник кој го сторил престапот
6	Надомест на штета за материјална одговорност

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

Книги, списанија, зборници, стручни дела:

1. Ана Павловска Данева, (декември 2015), Прирачник за полагање испит за инспектор
2. д-р Драган Гоцевски, (2015), Судир на интереси во јавната администрација: состојба, правна рамка за превенција и ефективност на моделот, Институт за демократија Социетас Цивилис
3. Драган Тевдовски, (2010), Статистика за бизнис и економија
4. Жан Валин, (2012), Административно право, Ars Lamina
5. Јадранка Денкова, (2010), докторска дисертација, Правно дефинирање на кругот на одговорноста како основа за ефективно работење на органите на државната администрација во Република Македонија, Тетово
6. Мајкл Фромонт, (2006), Административното право на земјите од Европа
7. Мишел Верпо и Латиција Жанико, (2011), Јавно право – јавна власт и административно дејство, Ars Lamina
8. Наум Гризо, Борче Давитковски, Симеон Гелевски, Ана Павловска Данева, (2008), Административно право
9. Џеј М. Шафриц, Е.В. Расел и Кристофер П. Борик, (2009), Вовед во јавната администрација, Академски печат
10. Џонсон, Рејнолдс, Мајкоф, (2011), Истражувачки методи на политичка наука, Академски печат
11. Baka, A. B.,(1998), The Framework for Public Management in Hungary in: Innovations in public management: Perspectives from East and West Europe (editors: Verheijen T., Coombes D.), Cheltenham, p. 128-137.
12. Braibant Guy, (2002), Administrativno pravo Francuske, Beograd, str.327-328.
13. Brajić, V., (2001), Radno pravo, Beograd, Savremena administracija, str. 333
14. Cardona, F., (2003), Liabilities and Discipline of Civil Servants, SIGMA, <http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/43812763.pdf>, 24.10.2014
15. Damir Juras, (2013) Disciplinske kazne za državne službenike, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 1/2013

16. Damir Juras, (2013), Disciplinske kazne za državne službenike, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 1/2013., str. 139 - 158.
17. Damir Juras, (2014), Disciplinska odgovornost državnih službenika u pravu Republike Hrvatske, PRAVNI ZAPISI, God. V, br. 2 Pravni fakultet Univerziteta Union
18. Damir Juras, Disciplinska odgovornost državnih službenika u pravu Republike Srbije
19. Drmić, A., (2010), Uređenje disciplinske odgovornosti državnih službenika i disciplinski postupak, Hrvatska javna uprava, стр. 997 - 1017
20. Drmić, A., (2010), Vrste povreda službene dužnosti i disciplinske sankcije, Hrvatska komparativna javna uprava, (ur. Koprić I.), Institut za javnu Upravu, Zagreb, br. 3/2010, str. 771-797.
21. Krašovec, D., (2006), Pogodba o zaposlitvi in odgovornost za delovne obveznosti, Ljubljana, Upravna akademija, str. 27
22. Kuzmanović, R., (2013), Ustavno pravo, treće izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Banja Luci, 2002, str. 298-310; Nešković, R.: Nedovršena država, Politički sistem Bosne i Hercegovine, Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo, str. 292-301.
23. Lukić, R.,(1995), Teorija države i prava, i Teorija države, Beograd, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva i Beogradski izdavačko-grafički zavod, str. 292
24. Mandić, M., (2011), Disciplinska odgovornost radnika i državnih službenika, u: Dukić - Mijatović, M. (ur.), Aktuelne promene u pravnom sistemu država u regionu, Novi Sad, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, str. 551
25. Mario Vinković i Blanka Benković,(2011), Uloga disciplinskih sankcija u borbi protiv neprofesionalnog i nezakonitog ponašanja državnih službenika - slučaj Hrvatske i Bosne i Hercegovine, Pravni vjesnik, str.215 - 235
26. Marković, R., (1995), Upravno pravo, Beograd, Službeni glasnik, str. 115
27. Miljković, M., Opšti režim radnih odnosa i disciplinska odgovornost, Pravna praksa, 6, str. 6
28. Milkovic, D.,(2005), Odgovornost službenika za povredu službene dužnosti, Radno pravo, 6, str. 58
29. Mitrović, Lj., (2009), Disciplinska i materijalna odgovornost zaposlenih u organima unutrašnjih poslova, odnosno policijskim organima, u: Simović, M. (ur.),

Primena i ostvarivanje prava u oblasti radnog i privrednog zakonodavstva BiH, Beograd, Glosarijum, str. 91

30. Nevenko D. Vranješ, (2015), Položaj službeničkog sistema u reformi javne uprave u zemljama postsocijalističke tranzicije, Beograd

31. Potočnjak, Ž.,(2007), Radni odnosi državnih službenika, u: Potočnjak, Ž. (ur.), Radni odnosi u Republici Hrvatskoj, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu i Organizator, str. 807

32. Raadschelders, J. C. N., Toonen, T. A. J., Van der Meer, F. M., (2013), Civil Service in Enabling Framework State of the 21st Century, The Civil Service in the 21st Century, Comparative perspectives, Palgrave Macmillan, New York, 2007, p. 299, наведено по: Vukašinović, Z.: Evropski službenički sistem, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, str. 11

33. SIGMA PAPER No. 38, (2007), Политичките советници и државните службеници во Европските земји, Изготвено за Sigma од Simon James

34. Simović, V., (2003), Disciplinska odgovornost zaposlenih prema novom Zakonu o radu Republike Crne Gore, Pravni život, 10, str. 872

35. Šunderić, B., (2005), Komentar Zakona o radnim odnosima u državnim organima, Beograd, Glosarijum, str. 193

Веб-страници:

1. Министерство за информатичко општество и администрација

www.mioa.gov.mk

2. Агенција за администрација www.aa.mk

3. Собрание на Република Македонија www.sobranie.mk

4. Државна изборна комисија www.sec.mk

5. Службен весник на Република Македонија www.slvesnik.com.mk

6. Секретаријат за европски прашања www.sep.gov.mk

7. Министерство за правда <http://www.pravda.gov.mk/LDBISReader/>

8. Портал за е-демократија www.e-demokratija.gov.mk

9. Support for Improvement in Governance and Management www.sigmaweb.org

10. Портал кон правото на ЕУ <http://eur-lex.europa.eu/>

11. <http://www.pravdiko.mk>

12. Врховен суд на Република Македонија <http://vsrm.mk>

13. Апелационен суд Штип <http://www.asstip.mk/>
14. Основен суд Винаца <http://www.osvinica.mk>
15. Основен суд Штип <http://www.osstip.mk>
16. Основен суд Битола <http://www.osbitola.mk>
17. Основен суд Струмица <http://www.osstrumica.mk/>
18. Основен суд Гостивар <http://www.osgostivar.mk>
19. Uredu zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava
<https://uredzastupnika.gov.hr>
20. Судски портал на Република Македонија
http://217.16.84.150/wps/portal/central/sud/lut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjo8zizdxNTAawsvA183ANCzQ0cfV0MPEIsvYzczc30wwkpiAJKG-AAigZA_VGEIBTkRhikOyoqAqARg_TJ/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/
21. <http://www.measuringu.com/blog/interpret-responses.php>

Правен извор

Закони:

1. Закон за јавните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 52/10, 36/11, 6/12, 24/12, 15/13, 82/13 и 106/13)
2. Закон за државните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 6/2009, 114/2009, 35/2010, 167/2010, 36/2011, 6/2012, 24/2012, 15/2013, 82/2013, 106/2013, 132/2014)
3. Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 48/15, 154/15, 5/15 и 142/16)
4. Закон за вработените во јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр. 24/14, 199/14 и 27/16)
5. Закон за општа управна постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр.124/2015)

6. Кривичниот законик („Службен весник на Република Македонија“ бр. 37/96, 80/99, 4/02, 43/03, 19/04, 81/05, 60/06, 73/06, 7/08, 139/08, 114/09, 51/11, 135/11, 185/11, 142/12, 166/12, 55/13)
7. Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер („Службен весник на Република Македонија“ бр.13/2006, 86/2008, 6/2010, 42/2014, 148/2015 и 55/2016)
8. Закон за прекршоците („Службен весник на Република Македонија“ бр.124/2015)
9. Zakona o državnim službenicima, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009 i 99/2014.
10. Zakona o državnim službenicima, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 118/08, 117/11 i 37/12
11. Закон о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда, Крбек, I.: Управно право, Организација јавне управе, Књига II, Тисак и наклада Југословенске штампе, Загреб, 1932, стр. 135-136
12. Zakona o državnoj službi u Federaciji BiH, Službene novine Federacije BiH, br. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06 i 04/12.
13. Kolektivno pogodbo za javni sektor (KPJS), Uradni list Republike Slovenije, št. 57/08 i Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji, Uradni list Republike Slovenije, št. 18/91-I, 53/92, 13/93 – ZNOIP, 34/93, 12/94, 18/94 – ZRPJZ, 27/94, 59/94, 80/94, 64/95, 19/97, 37/97, 87/97 – ZPSDP, 3/98, 3/98, 39/99 – ZMPUPR, 39/99, 40/99 – popr., 99/01, 73/03, 77/04, 115/05, 43/06 – ZKolP, 71/06, 138/06, 65/07, 67/07, 57/08 – KPJS, 67/08, 1/09, 2/10, 52/10, 2/11, 3/12, 40/12, 1/13, 46/13 i 95/14.
14. Закон о деловних размерјих (ZDR-1), Uradni list Republike Slovenije, št. 21/13.
15. REGULATION No 31 (EEC), 11 (EAEC), laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community (OJ 45, 14.6.1962, p. 1385)

Правилници:

1. Правилник за начинот на водењето на дисциплинската постапка за утврдување на дисциплински престап („Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/11)
2. Правилник за содржината и формата на годишниот извештај за изречени мерки за утврдена дисциплинска и материјална одговорност на државните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/11)
3. Правилник за содржината и формата на годишниот извештај за изречени мерки за утврдена дисциплинска и материјална одговорност на административните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 142/14)
4. Правилник за начинот на водење на дисциплинската постапка за дисциплински престап и образец за тајно гласање („Службен весник на Република Македонија“ бр. 142/14)
5. Правилник за начинот на водењето на постапката за утврдување на материјална одговорност и формата и содржината на решението за надомест на штета („Службен весник на Република Македонија“ бр. 142/14)
6. Правилник за рамката на општи работни компетенции за административните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр.142/2014)
7. Правилник за содржината и начинот на подготовката на актите за внатрешна организација и систематизација на работните места, како и содржината на функционалната анализа на институциите на јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр.11/2015)
8. Правилник за формата, содржината и начинот на водење на каталогот на работните места во јавниот сектор, начинот на определување на шифрите на работните места, како и начинот на внесување и бришење на работните места од каталогот („Службен весник на Република Македонија“ бр.132/2014)
9. Правилник за начинот на спроведување на полугодишното интервју, формата и содржината на извештајот за полугодишно интервју, поблиските критериуми за начинот на оценување на административниот службеник, формата и содржината на обрасците за оценување, формата и содржината на извештајот со ранг-листа на годишни оценки, содржината на извештаите и

начинот на оценување на административните службеници во други околности, како и поблиските критериуми за начинот на оценување, и начинот на реализација на мерките за одличен и слаб учинок на административен службеник во институции со помалку од 20 административни службеници („Службен весник на Република Македонија бр. 34/2015)

Уредби:

1. Уредба за описите на категориите и нивоата на работните места на административните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр.72/2014)
2. Uredbe o izmenama i dopunama uredbe o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti u republičkim organima uprave Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 77/12.
3. Uredbe o izmenama i dopunama uredbe o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti u republičkim organima uprave Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 77/12.
4. Uredba o sadržaju, korišćenju i održavanju centralnog registra kadrova, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 20/07.

Кодекс:

1. Кодекс за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр.183/14)
2. Етички кодекс на државните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр.129/2011)
3. Етички кодекс на јавните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр.133/2011)

Деловници:

1. Деловник за начинот на работа на Комисијата на Агенцијата за администрација за решавање во втор степен по жалби и приговори на државните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр.80/2010);

2. Деловник за начинот на работа на Комисијата на Агенцијата за администрација за решавање во втор степен по жалби и приговори на државните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр.27/2011);

3. Деловник за начинот на работа на Комисијата на Агенцијата за администрација за решавање во втор степен по жалби и приговори на државните службеници и Комисијата на Агенцијата за администрација за решавање во втор степен по жалби и приговори на јавните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр.88/2011 и 4/2012);

4. Деловник за работа на Комисијата за одлучување по жалби и приговори на административните службеници во втор степен службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 146/2015).